ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Novohradská občanská společnost, z. s.,** se sídlem Česká 74, Nové Hrady, zastoupená Mgr. Jiřím Jaruškem, advokátem, se sídlem Radniční 489/7, České Budějovice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství,** se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2019, čj. 29253/19/5000-10480710970, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 7. 2020, čj. 61 Af 3/2019-102,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 7. 2020, čj. 61 Af 3/2019-102, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím z 6. 8. 2012, čj. 73/37/3.1/2012, ve znění dodatků z 21. 2. 2013, 29. 4. 2013 a 23. 5. 2013 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále „poskytovatel“) poskytlo žalobkyni v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost (dále „operační program“) pro roky realizace projektu od 2012 do 2013 dotaci ve výši 6 641 696 Kč. Na projektový účet bylo následně připsáno 6 333 214,76 Kč (z toho 85 % tvořily prostředky z Evropského sociálního fondu a 15 % tvořily prostředky národního spolufinancování ze státního rozpočtu).

[2] Finanční úřad pro Jihočeský kraj (dále „správce daně“) následně z podnětu poskytovatele provedl u žalobkyně daňovou kontrolu za účelem ověření existence možné odvodové povinnosti dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně

některých souvisejících zákonů (dále „rozpočtová pravidla“). Na základě daňové kontroly správce daně dospěl k závěru, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň tím, že nenaplnila monitorovací indikátor 06. 43. 10 v souladu s rozhodnutím o udělení dotace a žádostí o finanční podporu. Žalobkyně nesplnila plánované hodnoty uvedeného indikátoru, jelikož požadavek vytvoření 13 nových/inovovaných produktů (vzdělávacích modulů) splnila pouze na 69 %. Moduly č. 3, 4, 6 a 8 považoval správce daně za nesplněné. U modulů č. 3, 4, a 8 shledal, že jde o kompiláty. Modul č. 6 podle správce daně neodpovídal schválené projektové žádosti. Správce daně tak dospěl k závěru, že žalobkyně ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel neoprávněně použila poskytnuté peněžní prostředky a porušila tak rozpočtovou kázeň dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

[3] Na základě výše uvedeného správce daně platebními výměry z 13. 5. 2016 žalobkyni vyměřil dle § 44a odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel odvod do Národního fondu ve výši 1 614 970 Kč a do státního rozpočtu ve výši 284 955 Kč (celkově šlo o 30 % z poskytnuté částky). Proti platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutími z 28. 4. 2019, čj. 19050/17/5000-10480-710970 a čj. 19059/17/5000-10480-710970, zamítl a napadené platební výměry potvrdil.

[4] Žalobkyně proti rozhodnutím žalovaného podala žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který rozsudkem z 12. 2. 2019, čj. 50 Af 23/2017-86, napadená rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ten následně v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobkyně opět zamítl a platební výměry potvrdil. Žalobkyně napadla i toto druhé rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích.

[5] Krajský soud rozhodnutí žalovaného opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Za nedostatečné považoval odůvodnění přiměřenosti stanoveného odvodu. Konkrétně zdůvodnění, proč nesplnění určité části modulu má mít za následek neuznání modulu jako celku. S ohledem na způsob, jakým rozhodnutí o udělení dotace upravuje vyměření odvodu, musí žalovaný nejprve zodpovědět otázku míry naplnění monitorovacích indikátorů a teprve následně konkrétně zdůvodnit výši odvodu v rámci příslušného rozpětí. U míry naplnění monitorovacího indikátoru pak žalovaný musí zohlednit, zda se porušení povinnosti týká oddělitelné části poskytnutí dotace a zdůvodnit, proč je pochybení žalobkyně takové intenzity, že uznání alespoň některé z realizovaných částí vzdělávacího modulu neumožňuje. Podle krajského soudu takové zdůvodnění chybí, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Na závěr krajský soud jako *obiter dictum* uvedl, že jednotlivé moduly tvořila řada dílčích výstupů, zároveň nelze konstatovat, že by nenaplnění některého z nich znehodnocovalo uskutečněný modul jako celek (od fáze přípravy výukových materiálů, samotnou výuku až po finální hodnocení). Podle jeho názoru není tedy neuznání celých modulů, ve kterých žalovaný identifikoval dílčí pochybení, rozumně obhajitelné.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel předně namítl, že u míry naplnění sporného monitorovacího indikátoru jde o otázku, zda se žalobkyně dopustila porušení rozpočtové kázně, či nikoliv. Nelze zde aplikovat princip proporcionality. Krajský soud smísil otázku, zda se žalobkyně porušení rozpočtové kázně dopustila s otázkou proporcionality stanoveného odvodu za toto porušení. Sporný monitorovací indikátor měří, *kolik* produktů účastník řízení v rámci projektu nově vytvořil či inovoval, resp. zda jich bylo tolik, ke kolika se zavázal. Proto nelze přisvědčit názoru krajského soudu o možnosti částečného uznání sporných modulů. Ten buď splňuje požadavky sporného indikátoru (a jedná se o nově vytvořený/inovovaný produkt), nebo nesplňuje a pak nemůže být započítán. Užití podílových monitorovacích indikátorů je zapovězeno v části 2.2 Metodiky monitorovacího indikátoru Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, 3. verze z 22. 8. 2011 (dále jen „Metodika“). Pro částečné uznání modulu není dán prostor dotačními podmínkami, stejně jako by tento postup popřel smysl sporného monitorovacího indikátoru jakožto objektivního kritéria vypovídajícího o *počtu* žalobkyní vytvořených nových modulů.

[8] Dále stěžovatel považuje za nesprávný názor krajského soudu, že nelze vycházet z formální nedělitelnosti modulů, která by mohla plynout z komentáře ke spornému monitorovacímu indikátoru v projektové žádosti, jelikož by poskytovatel takto svázal možnost aplikace principu proporcionality tím, jak široce či úzce by vymezil jednotlivé části projektu. Stěžovatel naopak uvedl, že poskytovatel je oprávněn příjemce dotace zavázat různými podmínkami v rozhodnutí o udělení dotace. Rovněž upozornil, že podmínku formální nedělitelnosti modulů stanovila již v projektové žádosti sama žalobkyně jako žadatelka o dotaci a je z ní proto třeba vycházet. V souladu s dotačními podmínkami i Metodiky nelze moduly uznat pouze částečně.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem soudu, že jednotlivé moduly tvoří řada výstupů (kromě vytvoření výukových materiálů i samotná výuka a finální hodnocení) a určité dílčí pochybení nemůže vést k neuznání celého modulu. Projekt sestával z 6 klíčových aktivit. Aktivity č. 1 až 4 spočívaly ve vytvoření 13 vzdělávacích modulů. Aktivity č. 5 a 6 následně spočívaly v realizaci a hodnocení pilotních kurzů. Sporný monitorovací indikátor se nicméně vztahuje pouze k aktivitám č. 1 až 4. Výstupy aktivit č. 5 a 6 není možné při hodnocení míry naplnění sporného monitorovacího indikátoru hodnotit. K tomu mají sloužit jiné monitorovací indikátory. Při posuzování naplnění sporného indikátoru proto nejsou podstatné výsledky realizace a zpětného hodnocení kurzů, ale pouze vytvoření příslušných výukových materiálů.

[10] K otázce proporcionality stěžovatel uvedl, že při určování výše odvodu vycházel z podmínek stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace. V rámci poskytovatelem stanoveného rozpětí se přiklonil s přihlédnutím k okolnostem věci k jeho spodní hranici. Stanovenou výši odvodu tedy považuje za proporcionální.

[11] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně ve svém vyjádření s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedla, že proporcionalitu rozhodnutí je třeba zvažovat již při určování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně (tedy i při otázce míry naplnění sporného monitorovacího indikátoru), a následně i při rozhodování o výši odvodu. Pokud by se totiž jednalo pouze

o formální pochybení, které by nemělo vliv na účel poskytnutí dotace, nemohlo by se jednat o kvalifikované porušení rozpočtové kázně. Dále uvedla, že názor stěžovatele o nedělitelnosti modulů je nesprávný. Jednotlivé moduly se skládaly z několika částí (vždy alespoň sylabus, studijní text, přílohy studijního textu, závěrečné testy, přednášky), vady se však vždy týkaly jen dílčí části. Výsledná kvalita modulu musí být proto posouzením kvality všech jeho částí v souhrnu, což však stěžovatel do svého hodnocení nepromítl a na základě pochybení v dílčí části modulu jej neuznal jako celek. To považuje žalobkyně za nepřiměřeně přísné, nesprávné a nespravedlivé. Podle žalobkyně rovněž nejsou v dokumentaci k projektu dostatečně jasně, srozumitelně a přezkoumatelně uvedena pravidla pro posuzování kvality nově vytvořených produktů. V takovém případě nemůže takový nedostatek jít k tíži žadatele o dotaci. Stěžovatel podle žalobkyně nesprávně posoudil míru naplnění sporného indikátoru.

[13] Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] V posuzované věci krajský soud stěžovateli vytkl, že dostatečně neodůvodnil přiměřenost stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť se nezabýval otázkou míry naplnění monitorovacích indikátorů Stěžovatel tvrdí, že v rámci tohoto závěru však krajský soud smísil otázku, zda se žalobkyně dopustila porušení rozpočtové kázně s otázkou proporcionality stanoveného odvodu za toto porušení.

[16] Pro posouzení nastolené otázky je nezbytné nejprve ujasnit, jak byly v dané věci nastaveny podmínky dotace. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace plyne, že účelem dotace je realizace projektu v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, který spočívá v provádění těchto klíčových aktivit: příprava celkem 13 vzdělávacích modulů (z části pod vedením žalobkyně, která byla předkladatelkou projektu, a z části pod vedením dalších partnerů projektu), realizace pilotních kurzů v jednotlivých modulech a zpracování zpětné vazby z pilotního ověření a závěrečné konference. Příjemce dotace je povinen naplnit monitorovací indikátory, které jsou uvedeny v přílohách rozhodnutí o poskytnutí dotace. Pro případ, že tyto monitorovací indikátory nebudou naplněny, bude podle rozhodnutí o poskytnutí dotace vyměřen odvod z celkové částky dotace, a to podle těchto pravidel. Bude-li míra splnění hodnoty toho monitorovacího indikátoru výstupů, který byl splněn v nejnižší míře, činit méně než 90 %, ale alespoň 85 %, bude odvod stanoven v rozmezí 3 -5 % z celkových způsobilých výdajů projektu prokázaných ke dni ukončení projektu. Bude-li míra splnění činit méně než 85 %, ale alespoň 50 %, bude odvod vyměřen v rozmezí 30 – 40 %. Bude-li míra splnění pod 50 %, bude vyměřen odvod v rozsahu 100 % s tím, že v tomto případě je za výši porušení rozpočtové kázně považována celá dosud vyplacená částka dotace.

[17] Přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace je projektová žádost, která jednak blíže definuje jednotlivé klíčové aktivity projektu, a také stanoví monitorovací indikátory. Projektová žádost popisuje celkem 6 klíčových aktivit. Klíčové aktivity č. 1 – 4 zahrnují přípravu vzdělávacích modulů. Konkrétně aktivita č. 1 obsahuje přípravu 4 vzdělávacích

modulů s určenými tématy pod vedením žalobkyně. Má být realizována v několika krocích, a to od výběrového řízení na garanty jednotlivých modulů, přes výběr členů poradní skupiny a tvorbu sylabů pro 4 moduly a jejich zkonzultování s poradní skupinou. Posledním krokem je tvorba studijních materiálů a učebních pomůcek. Náklady na tuto aktivitu jsou vyčísleny na 900 000 Kč. Pro každý modul měl být vytvořen: a) podrobný učební plán (dílčí vzdělávací témata s hodinovou dotací, popisem metod výuky a stanovením kritérií pro úspěšné absolvování), b) studijní materiály, tj. studijní texty s příklady z praxe, studijní úkoly a zkušební testy, a c) učební pomůcky.

[18] Klíčová aktivita č. 2 obsahuje přípravu 2 vzdělávacích modulů s určenými tématy pod vedením partnera projektu. Náklady na tuto aktivitu jsou vyčísleny na 600 000 Kč. Kroky vedoucí k realizaci této aktivity a obsah obou modulů jsou popsány shodně jako u aktivity č. 1. Totéž platí pro klíčovou aktivitu č. 3, která spočívá v přípravě 4 vzdělávacích modulů pod vedením dalšího partnera projektu při nákladech 900 000 Kč a také pro klíčovou aktivitu č. 4, která spočívá v přípravě 3 vzdělávacích modulu pod vedením posledního partnera projektu při nákladech 700 000 Kč.

[19] Klíčová aktivita č. 5 zahrnuje uskutečnění pilotních kurzů v jednotlivých modulech a podílí se na ní žalobkyně i všichni partneři projektu. Náklady na tuto aktivitu jsou vyčísleny na 1 500 000 Kč. Také realizace této aktivity je rozdělena do několika kroků, kterými jsou zpracování brožury, která bude prezentovat vytvořený vzdělávací modul, oslovení cílové skupiny a distribuce brožury, vlastní realizace pilotních modulů a zpracování dotazníků pro zpětnou vazbu a zajištění vyplnění těchto dotazníků. Výstupem této aktivity je realizace pilotního běhu vzdělávacího programu. Výstup konkrétně zahrnuje přihlášení účastníků, vlastní realizaci vzdělávacího programu ve všech 13 vzdělávacích modulech, vyplnění dotazníků v počtu 150 kusů a uskutečnění osmi exkurzí do partnerských regionů.

[20] Poslední klíčová aktivita č. 6 pak zahrnuje zapracování zpětné vazby z pilotního ověření a závěrečné konference. Náklady na tuto aktivitu jsou vyčísleny na 300 000 Kč. Tato aktivita předpokládá vyhodnocení vyplněných dotazníků, zapracování poznatků ze zpětné vazby v podobě úpravy, doplnění nebo aktualizace sylabů a studijních materiálů a konání 4 závěrečných jednodenních konferencí.

[21] V projektové žádosti jsou určeny také monitorovací indikátory, a to počet nově vytvořených/inovovaných produktů (měrnou jednotkou je produkt, kterých je plánováno 13 s tím, že každý vzdělávací modul je brán jako jeden nově vytvořený produkt), počet podpořených osob – muži (těchto osob se plánuje 159 s tím, že mezi podpořené osoby budou započteni jednak účastníci pilotních kurzů, dále účastníci závěrečných konferencí, jakož i osoby plnící v projektu nějaké role v rámci odborných pozic), počet podpořených osob – ženy (plánovaný počet těchto osob byl stanoven na 242 se stejnými kritérii jako u předchozího monitorovacího indikátoru), počet úspěšně podpořených osob – muži (těchto osob se plánuje 147 s tím, že úspěšnost, tj. napsání testu a splněná docházka, bude na jednotlivých kurzech na úrovni 80 %, u účasti na konferencích a u zúčastněných zaměstnanců projektu nejsou kritéria úspěšnosti stanovena, a proto se počítá s úspěšností na úrovni 100 %) a počet úspěšně podpořených osob – ženy (plánovaný počet těchto osob byl stanoven na 214, a to se stejnými kritérii jako u předchozího monitorovacího indikátoru).

[22] Krajský soud nejprve konstatoval, že stěžovatel ve svém rozhodnutí dostatečně podrobně popsal, v čem konkrétně spatřuje porušení rozpočtové kázně a o jaká zjištění své závěry opírá. V tomto směru tedy nevytkl stěžovateli žádné nedostatky z pohledu přezkoumatelnosti jeho úvah. Poznamenal současně, že po věcné stránce žalobkyně závěry stěžovatele nesporuje, neboť pouze nesouhlasí s hodnocením závažnosti vytýkaných pochybení. Tak tomu ovšem není. Žalobkyně totiž v žalobě nejenže zpochybňovala závěry o závažnosti vytýkaných pochybení a s tím související neuznání celých 4 modulů, ale uplatňovala také námitky proti závěrům, že k porušení podmínek dotace vůbec došlo. Konkrétně zpochybňovala, že vytýkaná pochybení skutečně znamenají, že jednotlivé moduly mohou být považovány za kompiláty nebo že modul č. 6 není v souladu s projektovou žádostí (srov. body 7.1.1 až 7.1.4 žaloby). Protože se krajský soud těmito žalobními body nezabýval, je jeho rozhodnutí v tomto rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což je vada, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Krajský soud dále uvedl, že odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí je nedostatečné ve vztahu k přiměřenosti stanoveného odvodu. V argumentaci na podporu tohoto závěru se ale především zabýval otázkou míry naplnění monitorovacích indikátorů. Ačkoli tedy krajský soud stěžovateli formálně vytkl nedostatky v odůvodnění přiměřenosti stanoveného odvodu, ve skutečnosti mu hlavně vytýkal, že neodůvodnil, proč nesplnění určité části modulu, má mít za následek neuznání tohoto modulu jako celku. Vytýkal mu tedy, že se dostatečně nezabýval otázkou míry naplnění monitorovacího indikátoru. Jakkoli stěžovatel považuje za sporné, zda stanovení míry naplnění monitorovacího indikátoru, je závěrem o porušení rozpočtové kázně nebo závěrem o přiměřenosti odvodu, leží podstata sporu spíše v tom, zda stěžovatel tuto otázku náležitě odůvodnil a krajský soud jeho závěry správně posoudil.

[24] Monitorovací indikátor představuje objektivně dané měřítko, na základě kterého je následně možno určit, zda a případně v jaké míře došlo k porušení rozpočtové kázně. Při posuzování této otázky musí stěžovatel vycházet především z rozhodnutí o poskytnutí dotace a závazných dokumentů dle tohoto rozhodnutí, jelikož příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale rovněž podmínky stanovené v rozhodnutí (či smlouvě) o poskytnutí dotace (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, a ze dne 28. 6. 2006, čj. 1 Afs 92/2005-98, č. 1450/2008 Sb. NSS).

[25] V souzené věci se od míry splnění monitorovacího indikátoru (vyjádřené v procentech) odvíjí rozmezí, ve kterém se má stěžovatel pohybovat v rámci stanovení odvodu. Stěžovatel tedy při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně musí v dané věci postupovat v několika krocích. Nejprve musí zjistit, v jaké míře nebyl naplněn monitorovací indikátor, neboť od této míry se odvíjí procentní rozmezí stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace, ve kterém se má stěžovatel při stanovení odvodu primárně pohybovat. Respektive od míry nesplnění monitorovacícho indikátoru se může odvinout také to, že odvod vůbec uložen nebude, neboť pro případ, že monitorovací indikátor bude splněn alespoň na 90 %, rozhodnutí o poskytnutí dotace s uložením odvodu zjevně nepočítá. Až poté, co bude určeno, v jaké míře nebyl naplněn monitorovací indikátor, může stěžovatel stanovit konkrétní odvod. Totéž v zásadě konstatoval i krajský soud, který v bodě 36 svého rozsudku uvedl, že *„úvaha žalovaného tudíž musí nejprve*

*zodpovědět otázku míry naplnění monitorovacích indikátorů a teprve následně konkrétně zdůvodnit výši odvodu v rámci příslušného rozpětí.“*

[26] Podle usnesení rozšířeného senátu z 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, se princip proporcionality užije při posuzování vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší odvodu, nikoliv při posuzování, zda k porušení rozpočtové kázně došlo. Použije se tedy až při rozhodování, o výši odvodu, a to tak, že se individuální okolnosti rozpočtové kázně musí promítnout ve výši odvodu, byť shledané pochybení zasahuje celý objem poskytované dotace. Lze doplnit, že těmito závěry rozšířený senát překonal judikaturu, na kterou odkazuje žalobkyně a ze které vyvozuje nutnost užití principu proporcionality i u určení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně.

[27] V kontextu nastavených podmínek dotace, lze mít za to, že otázka míry naplnění monitorovacích indikátorů s principem proporcionality, tak jak byl vyložen v judikatuře, ještě nesouvisí. Při určení míry naplnění monitorovacího indikátoru se totiž ještě bezprostředně nečiní závěr o výši konkrétního odvodu. Při stanovení míry naplnění monitorovacích indikátorů je třeba posoudit, zda stěžovatel správně aplikoval podmínky uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a dalších závazných podkladech a zda byly tyto podmínky stanoveny dostatečně určitě, jasně a srozumitelně, tedy tak aby zajistily předvídatelnost v případě zpětného vymáhání poskytnuté dotace, resp. v případě stanovení odvodu. I krajský soud, jakkoli tuto otázku zasadil do širšího kontextu přiměřenosti odvodu, v této fázi požadoval po stěžovateli totéž, neboť žádal vysvětlení, jak stěžovatel vyložil podmínky uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a jeho přílohách (měl za to, že stěžovatel neodůvodnil, proč nesplnění určité části modulu má mít za následek neuznání tohoto modulu jako celku). Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na otázku, zda výtka krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti závěrů stěžovatele vztahující se k této otázce obstojí. Dospěl k závěru, že nikoli, neboť úvahy žalovaného o naplnění monitorovacího indikátoru, a tedy zhodnocení kvality modulů a jejich případné nezapočítání považuje Nejvyšší správní soud, na rozdíl od krajského soudu, za přezkoumatelné, čímž samozřejmě neříká, že jsou věcně správné. To by z jeho strany bylo předčasné.

[28] Stěžovatel nejprve v bodech 11 až 44 svého rozhodnutí shrnul relevantní právní ustanovení, jakož i rozhodné části rozhodnutí o poskytnutí dotace a dalších závazných podkladů (včetně Metodiky). Následně v bodě 32 svého rozhodnutí vyložil, že v části 3 Metodiky je podrobným způsobem definován pojem „nově vytvořený /inovovaný produkt“, což je produkt, *„ve kterém provedené změny v jejich cílech, obsahu, metodách a formách zvýšily jejich kvalitu (nové/inovované vzdělávací programy, nové vzdělávací moduly, studijní materiály, pilotní ověřování, analýzy, studie, syntézy, učební pomůcky, e-learningové kurzy, webové portály,...). Jedná se o počet v rámci projektu nově vzniklých/inovovaných produktů určených pro cílovou skupinu. Počtem produktů se nerozumí počet kusů, nýbrž počet druhů nebo souborů.“* Podle části 4.2 Metodiky pak příslušný monitorovací indikátor 06. 43. 10 sledoval počet takto nově vytvořených/inovovaných produktů. Stěžovatel také poukázal na to, že důležité jsou cíle projektu specifikované na straně 19 projektové žádosti, které přestavují zejména zvýšení kvality odborných a obecných kompetencí obyvatel pěti dotčených regionů, a to v oblastech základní občanské gramotnosti a prohloubení nabídky dalšího vzdělávání cílových skupin. Následně

popsal, z čeho se jednotlivý modul skládal, jaký rozsah měly jednotlivé části, a které části trpěly vadami. Z odůvodnění plyne, že vadami trpěly ty nejrozsáhlejší a nejdůležitější části modulů (skripta a jejich přílohy). Moduly tedy podle stěžovatele nesplňovaly podmínky novosti ve většinovém a stěžejním rozsahu, modul č. 6 pak vůbec neodpovídal zadání. Je tedy zřejmé, proč stěžovatel sporné moduly jako celek neuznal. A je také patrné, že za rozhodné pro posouzení, zda žalobkyně splnila svoje povinnosti (případně v jaké míře), stěžovatel považoval, kolik kompletních nových, respektive inovativních modulů žalobkyně vytvořila a že to, že modul z nějaké části splňuje podmínky novosti/inovativnosti a z nějaké ne, nelze z důvodu, jak je nastaven rozhodný monitorovací indikáter, zohlednit. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného by jistě mohlo být obsáhlejší, a to s ohledem na odvolací námitky, ve kterých se žalobkyně dovolávala posuzování splnění monitorovacího indikátoru s přihlédnutím k tomu, že jeden modul se vždy skládá z více částí, a ta tím účelem vytvořila 3 různé varianty propočtů. Jakkoli je povinností odvolacího správního orgánu reagovat na odvolací námitky, nemůže jít tento požadavek tak daleko, aby v situaci, kdy odvolací správní orgán výslovně nereaguje na každý dílčí vznesený argument (zde například v podobě propočtů), bylo jeho rozhodnutí považováno za nepřezkoumatelné. Odvolací správní orgány totiž mohou proti jednotlivým odvolacím námitkám postavit ucelený právní názor, v jehož konkurenci odvolací námitky jako celek neobstojí (obdobně k povinnosti soudu při vypořádávání jednotlivých žalobních bodů viz rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, čj. 10 Azs 316/2018-60, č. 3876/2019 Sb. NSS).

[29] Za této situace bylo na krajském soudu, aby uvedené závěry stěžovatele přezkoumal, tedy vyslovil svůj závazný právní názor. Krajský soud sice uvedl svůj dílčí pohled na věc, učinil to ale jen v rámci *obiter dicti*. To však není úvaha dostatečná, aby mohla obstát jako vypořádání veškerých žalobních námitek.

[30] Nejvyšší správní soud se těmto úvahám také může vyjádřit jen v rámci *obiter dicti*, a proto jen velmi obecně. Upozorňuje tedy pouze na to, že ač na vytvoření vzdělávacích modulů navazovaly další dílčí výstupy včetně uskutečnění prezenční výuky a exkurzí či vyplnění zpětnovazebních dotazníků, byly již tyto aktivity součástí jiných klíčových aktivit č. 5 a 6 s vlastními monitorovacími indikátory (Počet podpořených osob – mužů, Počet podpořených osob – žen, Počet úspěšně podpořených osob – mužů a počet úspěšně podpořených osob – žen). Krajský soud proto musí v kontextu výše uvedeného zvážit, zda při posuzování míry naplnění sporného monitorovacího indikátoru, který se týkal počtu nově vytvořených/inovovaných produktů, bylo vůbec možné tyto další aktivity brát v úvahu.

[31] Pokud jde o princip proporcionality, Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že se stěžovatelem nelze souhlasit v tom, že by při užití principu proporcionality u stanovení výše odvodu byl oprávněn pohybovat se jen v procentuálním rozmezí stanoveném rozhodnutím o poskytnutí dotace. Právě v těchto případech nemusí být s ohledem na okolnosti daného případu reflektována skutečná přiměřenost odvodu ve vztahu k porušení povinnosti. Podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel, ve znění do 19. 2. 2015 (k porušení rozpočtové kázně došlo 30. 10. 2013), „*…při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce…*“. Stěžovatel má podle znění zákona účinného v době porušení rozpočtové kázně povinnost hodnotit přiměřenost výše odvodu

i v případě, kdy z rozhodnutí o udělení dotace vyplývá, jakým způsobem má být odvod za porušení rozpočtové kázně přesně vypočten (srov. rozsudek NSS z 27. 5. 2021, čj. 8 Afs 130/2019-35). Judikatura, na kterou stěžovatel odkazuje (rozsudek NSS ze 7. 5. 2019, čj. 4 Afs 422/2018-36) tyto závěry nevyvrací. Upozorňuje na změnu právní úpravy, podle které je po 29. 11. 2011 nutno posuzovat přiměřenost odvodu. Závěr čtvrtého senátu, že požadavek přiměřenosti bude *zpravidla* naplněn tím, že odvod bude stanoven v procentním rozmezí dle rozhodnutí o poskytnutí dotace, však neznamená, že stěžovatel není povinen tuto přiměřenost zkoumat (srov. bod 24 rozsudku čj. 8 Afs 130/2019-35).

[32] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud krajský soud poukazoval na další závěr vyslovený v usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Afs 291/2017-33, podle něhož týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace, je třeba mít na paměti, že i tento závěr se týká až otázky stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud se tohoto závěru však nesprávně dovolával již při hodnocení míry naplnění monitorovacích indikátorů. Navíc je třeba vždy posuzovat oddělitelnost části dotace podle konkrétních okolností. Zatímco někdy lze určit, že určité porušení podmínek zasáhlo jen jasně omezenou část dotace (například chyba v zadávacím řízení na nákup určitého vybavení), jindy může mít porušení podmínek části dotace vliv i na zbývající části (například nákup ekologicky nešetrných komponent může ovlivnit i navazující výrobu ekologicky šetrných výrobků).

## IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení se bude krajský soud zabývat věcně závěrem stěžovatele ohledně naplnění monitorovacího indikátoru 06. 43. 10, který sledoval počet nově vytvořených/inovovaných produktů, jakož i dalšími žalobními námitkami, kterými se dosud nezabýval.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. února 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu