



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Krajský soud v Brně**, se sídlem Brno, Rooseveltova 16, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2014, č. j. 24750/14/5000-20400-702113, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2016, č. j. 31 Af 7/2015 – 52,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

(1) Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobce jako stěžovatel napadá shora označený rozsudek krajského soudu, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2014, č. j. 24750/14/5000-20400-702113. Uvedeným rozhodnutím žalovaného byl platební výměr Finančního úřadu Brno I ze dne 25. 11. 2011, č. 389/2011, č. j. 00381392/11/288983701950, vyměřující žalobci odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 935 623 540 Kč, změněn na částku 309 742 563 Kč.

(2) Odvod byl platebním výměrem uložen za zjištěné neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu žalobcem (dále též „daňový subjekt“) ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v rozhodném znění (dále též „rozpočtová pravidla“), tedy za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) téhož zákona, přičemž nedostatky se týkaly podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu na akci „Justiční areál v Brně“. Odvod byl uložen na základě kontrolního zjištění a zprávy o daňové kontrole,

podle nichž správce daně považoval za prokázané neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu, a tím i porušení rozpočtové kázně, z čehož dovedl povinnost odvodu podle § 44a odst. 8 a § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel. Pro věc určující bylo rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce č. j. 867/04-EO-R (označované stranami jako „Rozhodnutí“) a následných stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu, včetně přílohami stanovených podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu (dále též „Podmínky“).

(3) Vzhledem k tomu, že ve věci opakovaně rozhodoval žalovaný i krajský soud, je předně na místě zrekapitulovat dosavadní řízení. Žalobcovo odvolání proti platebnímu výměru bylo původně zamítnuto Finančním ředitelstvím v Brně, jehož rozhodnutí ze dne 26. 4. 2012 bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2013, č. j. 31 Af 64/2012 – 106, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil, že se žalobce dopustil pouze dílčího pochybení, neboť z téměř dvaceti případů zadávání veřejných zakázek byl zákon porušen ve dvou z nich, a, s ohledem na samostatné zadávání, bylo zjistitelné, jaká částka souvisí se kterou zakázkou. Další zjištěné nedostatky, spočívající v porušení bodu 12 přílohy č. 1 rozhodnutí o dotaci, označil krajský soud za méně závažné až marginální porušení, tedy za nedostatky, které nemusely nutně vést k uložení odvodu v plné výši; přitom správní rozhodnutí postrádala vyhodnocení závažnosti odůvodňující odvod, což činí tato rozhodnutí nepřezkoumatelnými. Krajský soud tak přisvědčil žalobní námitce, že pojmy „porušení rozpočtové kázně“ a „neoprávněné použití peněžních prostředků“ je nutno vykládat v souladu s principem proporcionality a rovnosti před zákonem. Naopak nepřisvědčil žalobním námitkám o nedostatku závažnosti stanovených podmínek, vlivu kontroly smluv ministerstvem, dodržení účelu dotace, postupu při částečném prominutí odvodu, stejně tak jako označil za mylnou úvahu žalobce o možnosti moderace výše odvodu při soudním přezkumu.

(4) Tento rozsudek krajského soudu byl napaden kasační stížností žalovaného, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34. Žalovaný následně dne 24. 9. 2014 vydal nové rozhodnutí o odvolání. V něm shrnul jednotlivé odvolací námitky (1-7) včetně těch, které byly uplatněny v doplnění odvolání (8-31). K nim zejména uvedl:

- 1) Odpovědnosti za nedostatky v čerpání dotace se nelze zprostit poukazem na informovanost ministerstva spravedlnosti o činnosti, ani naplněním účelu dotace.
- 2) Splatnost faktur byla stanovena v bodě 5.4 smlouvy o dílo.
- 3) Příjemce dotace byl seznámen s Rozhodnutím a Podmínkami, zavázal se je plnit a není rozhodné tvrzení o tom, že zvolený postup při fakturaci byl výhodnější.
- 4) Námitka nezávažnosti Podmínek byla vyvrácena krajským soudem.
- 5) Námitka nedostatku kompetence správce daně byla vyřešena krajským soudem.
- 6) Kontrolní kompetenci ve věcech veřejných zakázek má UOHS nikoliv NKÚ.
- 7) K námitce poukazu na dvojí potrestání odkázal na rozsudek krajského soudu, zejména na skutečnost, že odvod za porušení rozpočtové kázně není trestem.
- 8) Zákonná definice neoprávněného použití dotace je jednoznačná, nejde o neurčitý právní pojem a porušení povinnosti, které není spojeno s odvodem, musí být vymezeno v Rozhodnutí.
- 9) Podíl objemu prostředků užitých v souladu s Rozhodnutím a v rozporu s ním byl zohledněn v nové výši odvodu. Konkrétně je odvod spojen s porušením bodu 2 a bodu 4 Podmínek ve smyslu rozsudku krajského soudu a Nejvyššího správního soudu.
- 10) Účel dotace nestojí nad stanovenými podmínkami čerpání.

pokračování

- 11) Zákon o rozpočtových pravidlech nekategorizuje porušení podmínek podle jejich závažnosti, vyjma § 14 odst. 6 rozpočtových pravidel, který na daný případ nedopadá.
- 12) Částečné financování, tzv. ex-post, nevyklučuje porušení rozpočtové kázně.
- 13) Délka daňové kontroly odpovídala složitosti případu.
- 14) Poskytování dotace je podmíněno pravidly, která jsou k žádosti změnitelná, na změnu ovšem není nárok a nelze předjímat výsledek takového řízení
- 15) 16) Námitky k fakturaci jsou po změně výše odvodu nerozhodné.
- 17) Výše nově stanoveného odvodu odpovídá součtu částek spojených s neoprávněným použitím ve smyslu § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel.
- 18) Tzv. důvody hodné zvláštního zřetele mají vliv na prominutí odvodu, o němž se toto řízení nevede; nerozhodný je i nedostatek vzniku škody na majetku státu.
- 19) Daňový subjekt přímo hospodařil s prostředky státu a ty vydával v rozporu s Podmínkami, Rozhodnutím i právním předpisem.
- 20) Porušení rozpočtové kázně nemusí být spojeno se vznikem škody.
- 21) 22) Námitky nesrozumitelnosti a jiných vad původního odvolacího rozhodnutí nemají po jeho zrušení krajským soudem význam.
- 23) Rozdíly v kontrolních zjištěních různých kontrolních orgánů plynou z jejich odlišné kompetence.
- 24) Vyjádření původního odvolacího orgánu k žádosti o prominutí odvodu nemá vliv na skutečnost, že došlo k porušení rozpočtových pravidel.
- 25) Neoprávněnost čerpání dotace konstatoval krajský soud.
- 26) Neoprávněně čerpanými prostředky jsou ty, které byly vydány v rozporu s Podmínkami, Rozhodnutím i právním předpisem; v daném případě vydané dodavatelům na základě nesprávně provedených výběrových řízení, včetně nesprávného využití opčního práva.
- 27) Nedodržení pravidel není nutně spojeno s cenou zakázky a vypracování znaleckého posudku tak nemá význam.
- 28) Prostředky použité na základě nesprávně provedených výběrových řízení jsou neoprávněně použitými rozpočtovými prostředky, okolnosti uzavírání dodatků ke smlouvám proto nejsou rozhodné.
- 29) 30) Oproti předpokládané ceně opce došlo k jejímu nárůstu o 108%, což je zjevný nepoměr neodůvodnitelný běžnými problémy při realizaci zakázky. Názory na jiné možnosti jsou spekulativní a nijak nevyvracejí zjištění o porušených povinnostech.
- 31) Nedodržení bodu 12 Podmínek s ohledem na změnu odvodu není podstatné.

(5) Dále se žalovaný vyjádřil k doplnění odvolání podanému po rozhodnutí kasační stížností Nejvyšším správním soudem. Popřel jako nepodložené tvrzení o nevyměrování či promíjení odvodů jiným subjektům porušujícím rozpočtová pravidla. Splnění účelu dotace je jednou z podmínek jejího čerpání, stejně tak jako dodržení stanovených podmínek. Konkrétně zdůvodnil změnu výše odvodu v závislosti na odlišném posouzení porušení podmínek stanovených v bodu 12 Rozhodnutí, přičemž poukázal na závazný právní názor vyslovený krajským soudem a Nejvyšším správním soudem.

(6) V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal neúplné respektování závazného právního názoru soudu, zejména pokud jde o posouzení míry oprávněnosti použití peněžních prostředků státního rozpočtu ve vztahu k jednotlivým dílčím plněním. Konkrétně poukázal na případ zadání veřejných zakázek bez uveřejnění na základě opčního práva. Opční právo bylo vyhrazeno v souladu se zákonem, až následně došlo k pochybení. Přitom část prostředků takto vynaložených byla vynaložena oprávněně, pouze prostředky vynaložené nad rámec opčního

práva by bylo teoreticky možno považovat za vynaložené neoprávněně. I v této části by totiž bylo možno shledat uspokojivé vysvětlení pro navýšení. Žalovaný pracuje s pojmem porušení rozpočtové kázně v rozporu s judikaturou.

(7) Krajský soud ve svém druhém rozsudku poukázal na jím vyslovený závazný právní názor v předchozím rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 31 Af 64/2012 - 1006, potvrzeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34, přičemž z obou obsáhle citoval. Vyhodnotil, že nové odvolací rozhodnutí bylo vydáno v intencích obou rozsudků. Ve vztahu k námitce požadující širší úvahu porušení dotačních podmínek až na jednotlivá dílčí plnění při uplatnění opčního práva poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2012, č. j. 2 Afs 1/2012 - 13, potvrzující rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty se závěrem, že opční právo bylo uplatněno ve zjevném (více než 100 %) nepoměru. Krajský soud z toho dovodil, že předsání odvodu ve výši 309 742 563 Kč bylo zákonné. Žalovaný zohlednil, že odvod má být proveden pouze ve vztahu k části prostředků vynaložených neoprávněně, v daném případě ve vztahu k prostředkům vynaloženým na základě konkrétně vymezených nesprávně provedených výběrových řízení. Požadavek, aby byly vynaložené prostředky dále děleny na část odpovídající opci a ji přesahující, označil za neoprávněný.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

(8) Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že necílí k procesní čistotě, ale k věcnému posouzení, nicméně nemůže přehlédnout, že se krajský soud řádně nevypořádal s právními otázkami položenými žalobou. Krajský soud citoval ze svého předchozího rozsudku a z rozsudků Nejvyššího správního soudu a uzavřel, že závazný právní názor byl respektován. Žaloba proti novému odvolacímu rozhodnutí vymezovala další, dříve neuplatněné, a tedy soudy neposuzované, námitky. Žalovaný navzdory závaznému právnímu názoru setrval na svém schematicke posouzení oprávněnosti použití rozpočtových prostředků a závažnosti jejich nesprávného vynaložení. Konkrétně v bodě 21 rozhodnutí o odvolání uvedl, že nedodržení bodu 12 Podmínek je závažným porušením. Posouzení závažnosti jednotlivých pochybení se žalovaný zcela vyhnul, přičemž ve vztahu k pochybením týkajícím se veřejných zakázek a úhrady technického vybavení vyměřil odvod v plné výši, naopak ve vztahu k pochybením při fakturaci dospěl k odlišnému právnímu závěru. Krajský soud se k této žalobní námitce nevyjádřil a nevyvrátil ji. To stěžovatel považuje za hraničící s (ne)přezkoumatelností.

(9) Ve vztahu k právnímu posouzení věci stěžovatel poukazuje na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plynou následující zásady:

- sankční odvod musí být spojen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a nemůže stát na ryze formalistickém přístupu,
- přímo ze zákona plyne potřeba zohlednit část dotace čerpanou v souladu se zákonem a stanovenými podmínkami,
- porušení rozpočtové kázně lze shledat jen při výdeji peněžních prostředků, který je v rozporu s účelem jejich poskytnutí,
- odvod má být poměrný k závažnosti porušení rozpočtové kázně vyčleněním prostředků, které nejsou porušením dotčeny,
- správní orgán musí posoudit závažnost jednotlivých pochybení, jejich dopady, vymezit oprávněně čerpanou část dotace a poté uvážit proporcionalitu výše odvodu
- proporcionalita plyne z § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel,
- na povinnost zohlednit menší závažnost porušení dotačních podmínek nemá vliv institut prominutí odvodu.

pokračování

(10) Z odkazované judikatury stěžovatel dovozuje nezbytnost úvahy správního orgánu o závažnosti, rozsahu a okolnostech porušení rozpočtové kázně; jen na základě takové úvahy lze uložit odvod.

(11) Akce „KS Brno-Justiční areál v Brně“ se skládala z řady dílčích zakázek a z dosavadní judikatury plyne, že je třeba vážit, zda je důvod k odvodu v plné výši či ve výši odpovídající konkrétnímu dílčímu pochybení. Správce daně vyjma posouzení pochybení při fakturaci převzal závěry správce daně ze svého předchozího rozhodnutí. Stěžovatel je názoru, že závěry judikatury lze uplatnit i o jeden stupeň komplexu vztahů rozpočtové odpovědnosti níže, tedy u jednotlivých dílčích plnění. V rámci každého dílčího plnění lze zvažovat, jaká jeho část byla skutečně zasažena porušením stanovené povinnosti. To je zcela markantní v případě odvodu týkajícího se veřejných zakázek „Justiční areál v Brně - stavba – nové stavební práce“ a „Justiční areál v Brně - stavba – nové stavební práce 2“, v nichž byly veřejné zakázky zadány v jednacím řízení bez uveřejnění na základě opčního práva, které si zadavatel vyhradil v užším zadávacím řízení „Justiční areál v Brně - stavba“. Skutečná cena zakázek uzavřených na základě opčního práva činila 233 035 263 Kč (bez DPH). Žalovaný i krajský soud jsou názoru, že nesprávný postup intoxikoval celou hodnotu předmětných zakázek, přesto, že pochybení spočívalo pouze v rozsahu přesahu opčního práva. Za prostředky podléhající § 3 písm. e) rozpočtových pravidel lze označit jen prostředky přesahující rámec opčního práva, které bylo vymezeno částkou 111 645 000 Kč a její překročení bylo možné, pokud se tak nestalo „ve zjevném nepoměru“ ve smyslu § 99 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Podle novelizovaného znění tohoto ustanovení je hranice stanovena na 30%, nebyla-li taková podmínka v zákoně v rozhodné době, pak ani takové překročení neznamenalo zjevný nepoměr. Proto je třeba vždy posoudit, zda se o zjevný nepoměr jedná či nikoliv, a to s přihlédnutím k důvodům překročení. Hodnota opce byla původně stanovena ve vztahu k hodnotě celé zakázky, která se však výrazně navýšila, stejně tak jako se dodatečně projevila nutnost vyššího technického a bezpečnostního standardu vybavení objektu SO 101. Hodnota opce tomu odpovídající by činila 204 464 358 Kč (bez DPH) a v této výši byly prostředky státního rozpočtu vynaloženy oprávněně. Vyměření odvodu v plné výši (277 311 963 Kč) je tak v rozporu se zákonem i stávající judikaturou. Bližší úvahy o výši odvodu stejně tak chybí i u ostatních dílčích pochybení. Rozhodnutí žalovaného porušuje princip proporcionality a rovnosti před zákonem a tím je nezákonné. Aproboval-li tento nezákonný postup krajský soud, je nezákonný i jeho rozsudek. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil, případně aby současně zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

(12) Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti s názorem stěžovatele neztotožňuje. Rozsudek krajského soudu považuje za přezkoumatelný a poukazuje na skutečnost, že stěžovatel s ním polemizuje, tudíž mu musel být srozumitelný. Ostatně stěžovatelem je soud, který by jistě na základě svých zkušeností musel přesně specifikovat, v čem považuje rozsudek za nepřezkoumatelný, což neučinil. Ve vztahu k podstatné věcné námitce žalovaný setrvává na svém rozhodnutí i dřívějších vyjádřeních akceptovaných již předchozím rozsudkem krajského soudu. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

III.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

(13) Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas,

jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel jedná osobou s právníkem vzděláním. Přesto, že v této věci rozhoduje Nejvyšší správní soud podruhé, není zde překážka nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť předchozí rozsudek krajského soudu v kasačním řízení nebyl zrušen. Za situace, kdy v kasačním řízení byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a krajský soud žalovaného zavázal určitým právním názorem, je rozvedení či upřesnění tohoto právního názoru kasačním soudem součástí závazného právního názoru, jímž je žalovaný povinen se řídit. Kasační stížnost je přípustná.

(14) Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Stěžovatel sice výslovně nevymezil, jakých kasačních důvodů se dovolává, z obsahu kasační stížnosti je však patrné, že uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a, d) s. ř. s., tedy namítá nesprávné právní posouzení věci a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

(15) Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

III.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

III.2.a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku

(16) Nejvyšší správní soud poté posoudil rozsudek krajského soudu z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost konkrétních kasačních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), podle něhož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, k té se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Z judikatury zdejšího soudu však plyne též skutečnost, že „[o]vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonitost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

(17) Stěžovatel považuje přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu přinejmenším za hraniční, a to z důvodů nevypořádání žalobních bodů, včetně námitek poukazující

pokračování

na skutečnost, že závazný právní názor vyslovený v předchozím rozsudku krajského soudu a v souvisejícím kasačním rozsudku, nebyl žalovaným v úplnosti respektován. Konkrétně poukazuje na rozpor v rozhodnutí žalovaného týkající se nedodržení bodu 12 Podmínek; žalovaný na jedné straně tvrdí, že jde o závažné porušení rozpočtové kázně, a na druhé straně za toto porušení odvod nevyměřuje. Podobně formulovaná námitka v žalobě obsažena byla (s. 8 dole), což je v rozsudku krajského soudu také konstatováno. Samotné právní hodnocení této žalobní námitky ale v rozsudku výslovně uvedeno není. Odůvodnění rozsudku krajského soudu v části hodnocení důvodnosti žalobních námitek totiž stojí v maximální míře na citaci krajským soudem a Nejvyšším správním soudem vyslovených právních názorů. To je zcela logické, neboť v případě vydání nového správního rozhodnutí po zrušení předchozího rozhodnutí soudem, musí krajský soud v mezích žalobních námitek zkoumat, zda byl jeho závazný právní názor respektován či nikoliv, případně zda je nerespektování odůvodněno změnou skutkových okolností či právní úpravou. Závazný právní názor vyslovený krajským soudem podle § 78 odst. 5 s. ř. s. v první řadě ukládal žalovanému vymezení podílu řádně a chybně čerpaných prostředků dotace, zohlednění a dopadů zjištěných pochybení, a na základě toho zvážení proporcionality výše odvodu.

(18) Opomenutí uvedené žalobní námitky krajským soudem je třeba posuzovat z hlediska, zda se jedná o otázku závazným právním názorem řešenou, a dále pak ve vztahu k rozhodnutí jako celku - tedy zda opomenutí mohlo ovlivnit zákonost rozsudku. Jak předchozí rozsudek krajského soudu, tak předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu vyjádřily právní názor, že porušení bodu 12 přílohy č. 1 Rozhodnutí je porušením dílčím, méně závažným až marginálním. Je pravdou, že žalovaný v odůvodnění odvolacího rozhodnutí k bodu 8) a k bodu 31) odvolání uvedl závěry, které nekorespondují závaznému právnímu názoru, neboť žalovaný zjevně veškerá porušení dotačních pravidel i nadále považuje za závažná. Jak je ovšem zřejmé z jeho vyjádření k bodům 15) a 16) odvolání, respektoval závazný právní názor soudu tím, že odvod s poukazem na porušení bodu 12 Podmínek nevyměřil. To skutečně neučinil, stejně tak jako porušení podmínek, které označil za důvod odvodu, jej nevedlo k předeapsání odvodu ve výši odpovídající celé dotaci. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného je v tomto směru argumentačně poněkud nevyrovnané, ovšem co do výsledku byl závazný právní názor z tohoto hlediska respektován. Za takové situace opomenutí krajského soudu vypořádat se s touto žalobní námitkou nemohlo mít vliv na zákonost jeho rozsudku. Nejvyšší správní soud proto naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal a neshledal ho ani z jiných důvodů, když k nepřezkoumatelnosti by byl povinen přihlížet i z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

III.2.b) Námitka nesprávného právního posouzení

(19) Stěžovatel rozsudku krajského soudu vytýká i nedostatečné odůvodnění závěru, že odvod neměl být vyměřen v dané výši, ale ve výši poměrně nižší, neboť důvod vyměření spojený s uplatněním opčního práva mohl být naplněn pouze v části předpokládanou opcí výrazně přesahující. Je názoru, že tento závěr plyne již z předchozího rozsudku krajského soudu i Nejvyššího správního soudu.

(20) Platební výměr správce daně (zpráva o kontrole) ani první odvolací rozhodnutí nehodnotilo závažnost zjištěných porušení stanovených podmínek či porušení zákona a ze samotné skutečnosti jejich porušení dovozovaly povinnost odvodu v plné výši prostředků čerpaných ze státního rozpočtu. Krajský soud v předchozím rozsudku ve vztahu k porušení zákona při výběrovém řízení uvedl, že je třeba zohlednit zakázky zadané v souladu se zákonem a zadané v rozporu s ním; v tom spatřoval nedostatek proporcionality v rozhodnutí žalovaného. Z jeho rozsudku je třeba poukázat na s. 18 a s. 19, kde hodnotil vztah dvou případů

zadání veřejných zakázek v rozporu se zákonem a Podmínkami. Ve vztahu k porušení zákona o veřejných zakázkách uzavřením Dodatku 1 a Dodatku 2 ke smlouvě o dílo č. 607701/0595/06/PS v jednacím řízení bez uveřejnění, akceptoval závěr správce daně, že žalobce neoprávněně použil prostředky státního rozpočtu ve výši 277 311 963 Kč. Dále soud hodnotil, že toto pochybení není důvodem k odvodu ve výši celé poskytnuté dotace, ale jen ve výši prostředků neoprávněně čerpaných, přičemž souvislost s uvedenou částkou je zde zřejmá. Stejně závěry vyslovil při hodnocení výdaje ve výši 30 880 500 Kč na základě nezákonného výběrového řízení. Nakonec krajský soud ve 2. odstavci na s. 19 shrnul, že ke každé samostatně zadané zakázce lze přiřadit konkrétní částku neoprávněně čerpaných prostředků státního rozpočtu a vyčíslit poměr ve vztahu k celé dotaci, na rozdíl od případů jednoho výběrového řízení, v němž by pochybení mělo za následek porušení podmínek čerpání celé dotace.

(21) Nejvyšší správní soud v předchozím kasačním rozsudku vycházel ze skutečnosti, že stěžovateli byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel; podle tohoto ustanovení je porušením rozpočtové kázně neoprávněně použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu. Poukázal na rozhodné znění § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, podle něhož se neoprávněným použitím rozpočtových prostředků rozumí „jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity“. Podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel činí odvod za porušení rozpočtové kázně částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Toto ustanovení bylo do rozpočtových pravidel vloženo novelou č. 482/2004 Sb., ovšem zásada odvození výše odvodu od porušení rozpočtové kázně byla obsažena již dříve v § 44 odst. 2. Oproti tomu zmíněná novela zavedla možnost vyměření sníženého odvodu, který je ovšem vztažen jen k porušení málo významných podmínek, přičemž jejich okruh musí být vymezen v rozhodnutí o dotaci, jak plyne z § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Jedná se o zákonem stanovené konkrétní snížení odvodu vázané k rozhodnutím vymezeným důvodům a pro posouzení tohoto případu dané ustanovení není přímo použitelné, neboť zde takové podmínky vymezeny nebyly.

(22) Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku dále konstatoval, že z rozpočtových pravidel přímo neplyne, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová pravidla, je třeba vždy rozumět celou poskytnutou dotaci. K závěru, že je třeba zkoumat finanční dopady konkrétního pochybení, dospěl na základě své předchozí judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 1/2008, sp. zn. 9 Afs 202/2007, a sp. zn. 7 Afs 107/2008), z níž plyne, že ne každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněně použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu; Nejvyšší správní soud se přitom skutkově odlišil od případů, na něž poukazyval žalovaný a z nichž dovozoval, že jakékoliv porušení rozpočtových pravidel má za následek odvod ve výši celé dotace. Při posouzení realizace celé zakázky se pak ztotožnil s krajským soudem v názoru, že v případě dvou zakázek (vyčíslených částkami 277 311 963 Kč a 30 880 500 Kč) lze akceptovat kontrolní zjištění, podle něhož byly zadány v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, že se jedná o porušení stanovených podmínek čerpání prostředků ze státního rozpočtu a že není zřejmé, z jakých důvodů by toto pochybení mělo mít dopad na celou čerpanou částku. To by bylo na místě jen v kontextu ostatních zjištěných pochybení. Ohledně nich však krajský soud vyslovil zásadní pochybnosti o jejich závažnosti, s nimiž se kasační soud ztotožnil. Nejvyšší správní soud konkrétně v odst. 4 na s. 37 předchozího rozsudku uvedl: „(s)kutečnost, že se akce skládá z většího počtu jednotlivých zakázek, může a nemusí mít vliv na výši odvodu. Vždy je totiž třeba vážit, zda se zjištěné porušení zákona či dotačních podmínek vztahuje k jednotlivé zakázce, či ke všem. Vztahuje-li se k jednotlivé zakázce, pak lze jistě dovodit,

pokračování

že částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň“ lze ztotožnit s hodnotou dané zakázky. Stejně tak je ovšem možné, že tuto zakázku není možné v rámci celé akce vyčlenit, nebo že se jedná o tak závažné porušení zákona či stanovených podmínek, že jeho dopad nutně musí postihnout celou částku, neboť následkem bylo popření smyslu a účelu jejího poskytnutí“.

(23) Právní názor vyslovený v předchozích rozsudcích krajského i zdejšího soudu vztahoval povinnost odvodu k zakázkám, u nichž došlo k porušení podmínek. Je pravdou, že soudy sice výslovně neodmítly další dělbu prostředků v rámci jedné zakázky, při níž byla porušena rozpočtová pravidla, nicméně je to z obou rozsudků dostatečně zřejmé. Žalovaný tak odvodem ve výši prostředků vynaložených v rámci dvou označených zakázek, při nichž došlo k porušení rozpočtových pravidel, ze závazného právního názoru nevybočil.

(24) V daném případě byla námitka požadující další „dílčení“ vynaložených prostředků obsažena a propracovaně v žalobě namítána, zejména ve vztahu k zakázce zadané na základě opčního práva. V těchto mezích bylo na místě, aby se jí krajský soud zabýval.

(25) Krajský soud tuto žalobní námitku hodnotil na s. 14, 15 napadeného rozsudku, přičemž za podstatnou považoval skutečnost, že žalobci byla Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže uložena pokuta za správní delikt spočívající v porušení zákona při zadání předmětných dvou veřejných zakázek; k tomu citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2012, č. j. 2 Afs 1/2012 - 13, který zákonnost pokuty akceptoval. Na základě toho krajský soud vyhodnotil jako správný postup žalovaného, který odvod vyměřil nikoliv ve výši celé poskytnuté dotace, ale ve výši odpovídající prostředkům vynaloženým na dvě sporné dílčí zakázky. Vyloučil však možnost dalšího „dílčení“ částek na tyto zakázky poskytnutých, což považoval za logicky navazující na svůj předchozí právní názor. Uzavřel, že žalobce využil opčního práva neoprávněně, a tedy částky na tomto základě vynaložené byly vynaloženy neoprávněně.

(26) Jak bylo výše uvedeno, neoprávněným použitím prostředků státního rozpočtu se podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel v rozhodném znění rozumí „jejich výdej, jež provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity“. Odvod pak podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, přičemž ve znění citovaného ustanovení § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel nespaturuje prostor pro další členění prostředků poskytnutých na základě zakázek uzavřených v rozporu s rozpočtovými pravidly či Podmínkami. Pro čerpání dotace byly stanoveny závazné podmínky, které byly porušeny v případě zadání dvou zakázek. Tyto zakázky pak jsou jako celek stíženy nezákonností a prostředky na jejich základě vynaložené byly vynaloženy v rozporu se zákonem. Jednotlivé zakázky tedy tvoří jeden celek a důsledky na každou jednotlivou zakázku plně dopadají (vyjma případů, kdy dopadají na dotaci jako na celek). Skutečnost, že zákonný postup by zčásti vedl k oprávněnému použití prostředků, z tohoto hlediska nemá význam. Žalovaný respektoval právní názor, jímž byl vázán, a krajský soud se hodnocením dodržení závazného právního názoru zabýval, stejně tak jako zákonností výše odvodu. Závěr krajského soudu považuje kasační soud za zákonný.

IV. Závěr

(27) Kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. nebyly naplněny. Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

(28) Výrok o náhradě nákladů kasačního řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení převyšující běžné administrativní výdaje nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 22. září 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu