



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšera a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **město Jablonné v Podještědí**, se sídlem náměstí Míru 22, Jablonné v Podještědí, zastoupen Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 28. 1. 2020, č. j. 59 Af 19/2018 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 4. 2018, č. j. 19677/18/5000-10480-712342 a č. j. 19670/18/5000-10480-712342 (dále též „rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2018“). Prvně uvedeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr Finančního úřadu pro Liberecký kraj (dále též „správce daně“) ze dne 16. 8. 2017, č. j. 1133201/17/2600-31472-603620, jímž byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 11 838 495 Kč. Druhým rozhodnutím byl změněn platební výměr správce daně ze dne 16. 8. 2017, č. j. 1133190/17/2600-31472-603620, jímž byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Státního fondu životního prostředí ve výši 696 382 Kč. Výše odvodu zůstala nezměněna, změna spočívala v tom, že odvod za porušení rozpočtové kázně byl vyměřen podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o rozpočtových pravidlech“), a nikoliv písm. b), jak nesprávně uvedl správce daně.

[2] Z odůvodnění uvedených rozhodnutí vyplývá, že žalobci byly Ministerstvem životního prostředí na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 115D122000569/3 ze dne 12. 6. 2013 (dále též „Rozhodnutí“), jehož nedílnou součástí jsou Příloha č. 1 „Podmínky poskytnutí dotace“

(dále též „Podmínky“), Příloha č. 2 „Technická a finanční příloha“ a Příloha č. 3 „Tabulky postihů za porušení pravidel zadávání veřejných zakázek“ (dále též „Tabulky postihů“), poskytnuty peněžní prostředky z Fondu soudržnosti maximálně ve výši 49 109 553,00 Kč (tj. 85,00 % celkových způsobilých veřejných výdajů níže uvedeného projektu). Na základě Smlouvy č. 09026246 o poskytnutí podpory ze dne 27. 6. 2013 (dále též „Smlouva SFŽP“), byly žalobci dále poskytnuty peněžní prostředky ze Státního fondu životního prostředí maximálně ve výši 2 888 797,00 Kč (tj. 5,00 % celkových způsobilých veřejných výdajů níže uvedeného projektu). Orgány finanční správy na základě kontroly dodržení rozpočtové kázně zjistily, že žalobce při zadávání podlimitní veřejné zakázky na stavební práce v užším řízení s názvem „Revitalizace Markvartického rybníka“ dopustil porušení rozpočtové kázně tím, že při omezení počtu zájemců o posuzovanou veřejnou zakázku náhodným výběrem losem dle § 61 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále též „zákon o veřejných zakázkách“) postupoval v rozporu s § 6 tohoto zákona, konkrétně v rozporu se zásadou transparentnosti, neboť zamítl požadavek účastníka losování na výměnu čísel, která byla v rámci losování přidělena jednotlivým nabídkám. To vedlo ze strany žalobce k porušení podmínky uvedené v článku B bodu 3 písm. a) Podmínek MŽP a oddílu III článku 6 bodu C písmeno a) Smlouvy SFŽP. Nedodržením stanovených podmínek došlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, což vedlo k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. S uvedeným závěrem se ztotožnil i krajský soud. Krajský soud nesouhlasil ani s námitkou, že si orgány finanční správy neoprávněně osobují pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že správce daně je oprávněn si samostatně a bez součinnosti s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže posoudit, zda žalobce porušil či neporušil zákon o veřejných zakázkách, a následně vydat napadená rozhodnutí. Pokuta, která byla žalobci uložena ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, přitom byla uložena za kvalifikované porušení příslušných ustanovení zákona o veřejných zakázkách, ve správním řízení, které má jiná procesní pravidla. Ke kompetenci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže uložit správní sankci (sankci v užším slova smyslu) za správní delikt (dnes přestupek ve smyslu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) se pak žalovaný podrobně vyjádřil v napadených rozhodnutích a soud se s jeho závěry ztotožnil. Rovněž ke korekci dotace ze strany poskytovatele dotace se žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil a i v tomto bodě soud s jeho závěry souhlasí. Krajský soud nesouhlasil ani s tím, že došlo k opakovanému potrestání žalobce za totéž protiprávní jednání. Krajský soud dále nepřisvědčil námitkám poukazujícím na nepřiměřenost stanoveného odvodu. Správce daně postupoval dle Tabulek postihů, které jsou nedílnou součástí Rozhodnutí o poskytnutí dotace, v nichž je za předmětné porušení rozpočtové kázně sazba odvodu ve výši 25 až 30 % z částky dotace použité na financování posuzované veřejné zakázky. Správce daně pak stanovil nejnižší procentní sazbu odvodu za porušení rozpočtové kázně v rámci stanoveného procentního rozmezí. Důvodnými neshledal krajský soud ani další žalobní námitky a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek stěžovatel poukazoval na nepřezkoumatelnost a vadnost rozsudku krajského soudu a správních rozhodnutí, jakož i na vady předcházející jejich vydání. V dalším okruhu námitek dovozoval, že neporušil zásadu transparentnosti ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách, resp. nedopustil se porušení rozpočtové kázně. Obsáhle

pokračování

polemizoval s opačnými závěry správních orgánů a krajského soudu. Je názoru, že postup správních orgánů a soudu odporuje právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ve vztahu k rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně nepostačují pouhé důvodné pochybnosti, ale je potřeba označit zcela konkrétní a prokázané porušení rozpočtové kázně, což se však nestalo. Z ničeho nevyplývala povinnost vyhovět předmětnému požadavku uchazeče o přečíslování (o změnu pořadových čísel zájemců). Poukázal i na případné důsledky vyhovění návrhu na přečíslování, jakož i možnost vznášení dalších návrhů ze strany účastníků losování, které by vedly k popření smyslu a účelu zákona o veřejných zakázkách. Dodal, že jediným orgánem, který je oprávněn posuzovat porušení zákona o veřejných zakázkách je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (a nikoli žalovaný). Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nadto stěžovateli uložil pokutu za porušení zákona o veřejných zakázkách, což má za následek nemožnost uložení odvodu. Stěžovateli byla navíc uložena ze strany poskytovatele dotace i korekce ve smyslu § 14e zákona o rozpočtových pravidlech. Krajský soud měl vyčkat soudního přezkumu ve věci uvedené korekce a nikoliv posuzovat zákonnost uloženého odvodu. V dalším stížním bodě pak poukázal na nepřiměřenost stanoveného odvodu. Obsáhle polemizoval s odůvodněním rozhodnutí orgánů finanční správy a krajského soudu k výše uvedeným stížním okruhům a dovozoval nesprávnost jejich závěrů. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu. Požádal i o přiznání náhrady nákladů řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Podle žalovaného bylo postupováno v souladu s právními předpisy. Dále zopakoval a rozvedl argumentaci obsaženou v žalobou napadených rozhodnutích, ve vyjádření k žalobě a v rozsudku krajského soudu. Je názoru, že rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správce daně odpovídají právní úpravě a judikatuře správních soudů. I krajský soud postupoval zcela v limitech právní úpravy a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Neshledal důvod pro přiznání náhrady nákladů řízení.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že neshledal existenci vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75).

[8] Uvedeným požadavkům napadený rozsudek dostal. Krajský soud své závěry náležitě zdůvodnil a uvedl, proč považuje žalobní námítky za liché. Z rozsudku je patrné, z jakého

skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Ačkoliv si jistě lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek, nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí. Nutno dodat, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[9] Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by řízení před správními orgány bylo zatíženo vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Uvedený kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správního skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správního skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytyčanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

[10] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně (k tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68) a má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze považovat ani za nepřezkoumatelná. Odpovídají konstantní judikatuře správních soudů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25 atp.). Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že by orgány finanční správy (a návazně i krajský soud) nepřihlížely ke konkrétním okolnostem dané věci, či že by věc posuzovaly pouze formálně. Uvedené orgány provedly individuální posouzení věci, hodnotily konkrétní porušení zákona

pokračování

ze strany stěžovatele, přičemž přihlížely ke všem zjištěným skutečnostem. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v námitkách poukazujících na nezákonnost zahájení a průběhu daňové kontroly ve věci předmětného porušení rozpočtové kázně. Předně je třeba uvést, že orgány finanční správy jsou oprávněny kontrolovat porušení rozpočtové kázně. Správce daně je orgánem, který je oprávněn provádět kontrolu dodržování kázně a v případě zjištění porušení rozpočtové kázně i ukládat odvody (viz § 10 odst. 1 písm. g) zákona č. 456/2011 Sb., o finanční správě, ve znění pozdějších předpisů, § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech, jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016 - 42, ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016 - 47, ze dne 6. 9. 2017 č. j. 6 Afs 281/2016 - 86). Správce daně přitom postupoval jak při zahájení kontroly, tak i v jejím průběhu zcela v limitech právní úpravy. Ze spisu vyplývá, že předmětná kontrola byla provedena v návaznosti na podnět poskytovatele dotace - Ministerstva životního prostředí, které mělo pochybnosti o souladnosti postupu stěžovatele se zákonem. Tento podnět byl adresován Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (který následně vydal rozhodnutí č. j. S850/2014/VZ-26121/2014/533/SWa ze dne 9. 12. 2014, jímž stěžovateli udělil za spáchání správního deliktu pokutu ve výši 100 000 Kč) a současně i finanční správě. Dne 26. 8. 2015 zahájil správce daně na základě předmětného podnětu a navazujících zjištění u stěžovatele daňovou kontrolu, ve které v souladu s právní úpravou zjišťoval, zda byla dodržena rozpočtová kázeň. Z ničeho nevyplývá, že by postup správce daně, či následný postup žalovaného porušoval právní předpisy. Ostatně stěžovatel neoznačil žádné konkrétní ustanovení, které měly orgány finanční správy porušit. Nejvyšší správní soud k této obecné námitce, jakož i dalším podobným námitkám dodává, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60).

[11] V dalším okruhu námitek stěžovatel dovozoval, že neporušil zásadu transparentnosti, resp. nedopustil se porušení rozpočtové kázně. Obsáhle polemizoval s opačnými závěry správních orgánů a krajského soudu a považoval je za nesprávné. Nejvyšší správní soud mu nepřisvědčil.

[12] Podle § 6 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

[13] Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, 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.

[14] Podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržování peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.

[15] Podle § 44a odst. 3 písm. b) a d) zákona o rozpočtových pravidlech fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu, jestliže není státním fondem a porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z tohoto státního fondu, a do Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu, nebo tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. d) nebo f) nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j).

[16] Podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie, pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 7, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně.

[17] Podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, činí odvod za porušení rozpočtové kázně v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí s orgány finanční správy a krajským soudem v tom, že stěžovatel při zadávání podlimitní veřejné zakázky na stavební práce v užším řízení s názvem „Revitalizace Markvartického rybníka“ postupoval v rozporu s § 6 tohoto zákona, tj. v rozporu se zásadou transparentnosti. Porušení uvedené zásady se dopustil tím, že nevyhověl požadavku účastníka losování na změnu pořadových čísel. Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s tím, že zadavatel veřejné zakázky se má vyvarovat jednání, která snižují průhlednost losování. Již samotná pochybnost o korektnosti a fair průběhu losování přitom postačuje ke konstatování, že byla porušena zásada transparentnosti. K tomu viz konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 20. 6. 2012, č. j. 7 Afs 31/2012 - 55, soud konstatoval, že posouzení transparentnosti losování v žádném případě nespočívá v dokazování, zda došlo při losování k manipulaci či nikoliv. Pro porušení zásady transparentnosti stačí, že okolnosti případu vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti průběhu losování. K tomu může dojít i v případě, že k žádné manipulaci nedošlo; pochybnosti mohou vzejít i z pouhé neschopnosti působit navenek při losování férově. Obdobně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 6 As 59/2018 - 75, vyplývá, že § 6 zákona o veřejných zakázkách ukládá zadavateli dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Podmínkou dodržení zásady transparentnosti přitom je zajištění průběhu zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný. Porušení zásady transparentnosti nastává nezávisle na tom, zda se podaří prokázat konkrétní porušení některé konkrétní zákonné povinnosti. V rozsudku ze dne 6. 11. 2013, č. j. 1 Afs 64/2013 - 49, pak soud zdůraznil, že změna čísel zájemců na jejich požádání bezprostředně před zahájením losování by umožnila zájemcům faktickou kontrolu losovacího postupu. Pokud zadavatel neumožní v takovéto situaci změnu přidělených čísel, vytváří to nutně pochybnosti o transparentnosti a férovosti losování.

[19] Výše uvedená východiska přebírá i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti soud akcentuje např. rozsudek ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019 - 43, ve kterém se soud zabýval i obdobnou skupinou námitek. Účastník řízení (zastupovaný stejnou zástupkyní) v uvedeném řízení namítal, že nedošlo k porušení zásady transparentnosti. Tvrzení kontrolního orgánu a krajského soudu dle něj byla ryze subjektivní a nepředvídatelná. Účastník řízení nemohl předmětný postup předvídat z žádné metodiky, pravidel a nemohl k němu dospět

pokračování

rovněž z platné právní úpravy. Konstatování porušení dle účastníka řízení musí být vždy objektivní, nikoli založené na subjektivním názoru kontrolujícího subjektu. Samotný popis průběhu losování naopak prokazuje, že účastník řízení postupoval zcela transparentně, bez jakýchkoli známek diskriminace a za dodržení podmínky rovnosti všech uchazečů. Pokud po zkušebním losování navrhl jeden z přítomných bez konkrétního důvodu „jen tak“ subjektivní změnu čísel, která byla uchazečům přidělena zcela transparentně podle data doručení nabídky, byl požadavek na jejich změnu zcela po právu odmítnut. Pokud by naopak bylo tomuto požadavku vyhověno, začal by se dle účastníka řízení celý proces pohybovat mimo zákon. Čísla byla zcela jasně, předem a rovným způsobem stanovena. Krajský soud ani žalovaný nevysvětlili, jak měl účastník řízení před losováním změnu čísel fakticky provést, tak aby jednal v souladu se zákonem a tedy transparentně. Žádná pravidla neukládají povinnost zadavateli vyhovět jakémukoli individuálnímu požadavku některého z uchazečů.

[20] Uvedené námitky Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019 - 43, důvodnými neshledal. Mj. uvedl, že: *„Kasační stížnost je vedena názorem, že pro závěr o porušení zásady transparentnosti je zapotřebí porušení konkrétní právními předpisy či pravidly poskytovatele dotace stanovené povinnosti, konstatování povinnosti musí být „vždy objektivní“ a nepochybně ze subjektivního názoru kontrolujícího orgánu. Stěžovatel poukazuje na soulad zadávacího řízení s platnou legislativou a naopak je přesvědčen, že vyhověním požadavku uchazeče by se celý proces dostal „mimo zákon a pravidla losování“. Tento přístup není od počátku správný. Pomíjí totiž charakter transparentnosti jako jedné ze základních zásad řízení a přisuzuje jí povahu konkrétními právními předpisy definované skutkové podstaty, jejíž zákonné prvky je třeba v posuzovaném případě naplnit. Tak tomu však s poukazem na sboru uvedenou judikaturu není a být ani nemůže. Stěžovatel v podstatě požaduje, aby byla uvedena zásada vnímána jako zcela „určitý“ a nikoli neurčitý právní pojem a vychází z nesprávné premisy, že absence pozitivního vymezení obsahu uvedené zásady musí vést k absenci negativních důsledků spojených s jejím porušením. Závěr o porušení zásady transparentnosti má tedy místo tehdy, pokud jsou v zadavatelském postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele. Podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný. Motivy jednotlivých osob participujících na výběru zájemců o veřejnou zakázku (ať již budou tyto motivy plně zákonné, dané pouhou neschopností navenek působit férově a řádně, event. nezákonné, nebo snad dokonce kriminální) jsou v tomto ohledu pro posouzení porušení zásady transparentnosti irrelevantní (...).“*

[21] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019 - 43, odmítl námitku stěžovatele požadující, aby byla manipulace při losování prokázána, aby pochybnosti o regulérnosti celého losování byly oprávněné, či požadavek na existenci „důkazu“, že transparentnost byla porušena. Zdejší soud dovodil, že uvedené okolnosti nejsou kritériem odlišujícím transparentní zadávací řízení od netransparentního, ale zpravidla hrají klíčovou roli při určení rozsahu povinnosti vrátit k tomuto účelu poskytnuté finanční prostředky. Proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku, že odvod by byl na místě pouze v případě důkazy prokazaného porušení zákona s jasným zvýhodněním konkrétního uchazeče (podpůrně viz i rozsudek ze dne 6. 11. 2013, č. j. 1 Afs 64/2013 - 49). Stejně tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani dalším námitkám poukazujícím na nemožnost přecíslování, resp. na jeho případné důsledky, a uzavřel, že odmítnutí požadavku jednoho z uchazečů o přecíslování uchazečů bylo okolností způsobilou založit pochybnosti o transparentnosti zadávacího řízení a porušením této zásady vyjádřené v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

[22] Výše uvedené lze plně použít i na nyní projednávanou věc. Způsob a průběh nyní posuzovaného losování se v zásadě neliší od toho, jež posuzoval Nejvyšší správní soud ve výše uvedených rozsudcích. S ohledem na konkrétní okolnosti dané věci (podrobně popsané v žalobou napadeném rozhodnutí, které stěžovatel ani nezpochybňuje) je i Nejvyšší správní soud

názoru, že všechny okolnosti případu vzbuzují důvodnou pochybnost o férovosti průběhu losování, jak to má na mysli shora citovaná judikatura.

[23] Ostatně obdobně nahlíží na porušení zásady transparentnosti i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2020, č. j. 3 As 372/2017 - 44, který se zabýval zákonností pokuty uložené za předmětné jednání stěžovateli rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. I v něm Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel nevyhověním požadavku na přečíslování porušil zásadu transparentnosti. Mj. uvedl, že bylo-li v možnostech zadavatele provést redistribuci čísel před samotným zahájením losování (čímž by se vyloučila - byť jen hypotetická - možnost, že losovací software byl upraven tak, aby vylosoval některá předem zadaná čísla), byl povinen takovému návrhu vyhovět. V opačném případě lze mít za to, že vyvstaly důvodné pochybnosti o transparentnosti zadávacího řízení.

[24] Z uvedených důvodů lze v souladu s žalovaným a krajským soudem uzavřít, že pokud v daném případě nebylo vyhověno předmětnému racionálnímu požadavku jednoho z uchazečů, došlo k porušení zásady transparentnosti ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách. Uvedeným jednáním došlo k porušení podmínky uvedené v článku B bodu 3 písm. a) Podmínek MŽP a oddílu III článku 6 bodu C písmeno a) Smlouvy SFŽP, což vede k závěru o neoprávněném použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. V podrobnostech odkazuje zdejší soud na rozhodnutí žalovaného a rozsudek krajského soudu a jejich závěry plně přejímá. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s argumentací žalovaného a krajského soudu. K ní jen stručně dodává, že je pravdou, že zákon o veřejných zakázkách explicitně neukládal zadavatelům přidělovat pořadová čísla uchazečům určitým způsobem (ani je na žádost uchazečů měnit). Tento zákon ovšem v § 6 obsahoval obecnou povinnost dodržovat při veřejném zadávání (v jakékoli jeho fázi) mj. zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Pokud se stěžovatel rozhodl pro omezení počtu zájemců, bylo na něm, jakým způsobem dodržení uvedených imperativů dodrží. Povinnost přijmout odpovídající opatření, která byla s to zajistit transparentnost postupu v zadávacím řízení, případně odstranit vzniklé pochybnosti o zachování shora uvedených zásad, byla tedy výlučně na něm. Jestliže na straně uchazeče byla dána rozumná obava, že zvolený postup v zadávacím řízení není pro zachování principů veřejného zadávání dostatečný, bylo povinností zadavatele tyto obavy rozptýlit, jak to má na mysli výše uvedená judikatura. Ta je přitom jednoznačná a konstantní (viz rozsudky ze dne 20. 6. 2012, č. j. 7 Afs 31/2012 - 55, ze dne 6. 11. 2013, č. j. 1 Afs 64/2013 - 49, ze dne 18. 7. 2018, č. j. 6 As 59/2018 - 75, ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019 - 43). Uvedená judikatura se přitom zabývala i důsledky vyhovění požadavku na změnu čísel, resp. důsledky takové změny. Mj. z ní vyplývá, že nebylo relevantní, jaké číslo bylo tomu kterému uchazeči pro účely losování přiděleno, jakož ani to, že čísla byla přidělena dopředu. „Právě proto, že šlo o zcela nabodilé losování předem daného počtu losovaných zájemců, nebylo třeba nezměnitelného klíče (pravidel) pro určení čísel, pod kterými se tyto losování následně účastní. Podstatné bylo, že před zahájením losování byla uchazečům tato čísla objektivně přidělena, bylo předem známo, pod jakým konkrétním číslem se který z nich losování účastní. Porušení zásady transparentnosti bylo oprávněně shledáno v tom, že byl bez rozumného důvodu odmítnut návrh na jejich změnu před provedením samotného losování.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019 - 43). Z uvedené judikatury dále vyplývá, že vyhovění požadavku na přečíslování by rozhodně nevedlo k porušení zásad daného řízení, resp. právních předpisů. Nelze proto souhlasit ani s tím, že rozhodnutí žalovaného de facto nabádá stěžovatele k porušení zákona. Stejně tak je nedůvodná další argumentace stěžovatele. Nelze z ní totiž dovodit, že by postup stěžovatele v daném konkrétním případě skutečně nebylo lze považovat za rozporný se zásadou transparentnosti. Stěžovatel hypoteticky modeluje různé situace (např. že by změnu přečíslování požadovali uchazeči stále dokola, že by měli další nepřípustné požadavky atp.), k takovým situacím však v dané věci nedošlo. Stejně tak jsou irelevantní i poukazy na jiná řízení, tvrzení o porušení rozpočtových

pokračování

pravidel ze strany dalších zadavatelů atp. Úkolem Nejvyššího správního soudu bylo posoudit zákonnost postupu stěžovatele v daném konkrétním řízení a v tomto ohledu neshledal, že by postup orgánů finanční správy odporoval právní úpravě. S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit rovněž s tím, že by postup žalovaného a správce daně odporoval judikatuře Nejvyššího správního soudu. Naopak byl s ní zcela souladný. Poukaz stěžovatele na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 pak hodnotí soud jako irelevantní. Tento nálezy se nezabýval poskytováním dotací, ale obecnými východisky výkladu (interpretace) právních předpisů. Mj. se v něm uvádí, že „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se ke aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění jejího smyslu a účelu [...] Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcižení a absurdity.“ V daném případě však orgány finanční správy ani krajský soud relevantní ustanovení právních předpisů takto izolovaně nevykládaly.

[25] Nutno dodat, že Ústavní soud se podobnou argumentací, kterou stěžovatel vznáší v tomto řízení, již zabýval. Např. v řízení vedeném pod sp. zn. II. ÚS 875/20, posuzoval ústavní stížnost stěžovatele, který podobně jako v této věci namítal, že právní závěry správních orgánů a správních soudů stran porušení zásady transparentnosti nemohl předvídat, upozorňoval na vágnost obsahu zásady transparentnosti, zdůrazňoval, že losování je zákonným prostředkem omezení počtu uchazečů v zadávacím řízení, zdůvodňoval, proč nebylo lze vyhovět návrhu na přečíslování před zahájením losování, poukazoval na důsledky přečíslování atp. Ústavní soud uvedenou argumentaci příležitou neshledal. Mj. uvedl, že: „*Správní soudy dospěly ke závěru, že ačkoli předem přidělená čísla pro losování nečiní postup zadavatele a priori neprůhledným, porušení zásady transparentnosti nastane v situaci, kdy ke této zadávací podmínce přistoupí další okolnosti, které vzbudí pochybnost o korektním a férovém postupu v zadávacím řízení. Takovou okolností bylo v posuzovaném případě odmítnutí návrhů některých uchazečů na redistribuci přidělených čísel těsně před zahájením losování, a to tím spíše, že při zvoleném způsobu omezení řízení neexistuje jiná možnost kontroly takového postupu. Jestliže stěžovatel návrh odmítl, ačkoli vyžadovaný úkon nevyžadoval vynaložení nadměrných nákladů, nebyl nepřiměřeně administrativně ani technicky náročný a byl technicky proveditelný, lze mít za to, že vyvstaly důvodné pochybnosti o transparentnosti zadávacího řízení. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve spojení s § 6 téhož zákona není třeba prokázat, že v zadávacím řízení došlo ke manipulaci, postačí pouhá důvodná pochybnost, že při výběru uchazečů nebylo postupováno korektně a férově. Ústavní soud uvedené závěry obecných soudů neshledává neudržitelnými, na ústavní rovině zásah do práv stěžovatele neshledal.*“ Z uvedeného vyplývá, že i Ústavní soud zcela přejímá východiska výše uvedené judikatury, podle které postupoval jak žalovaný tak i krajský soud.

[26] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by orgány finanční správy nebyly oprávněny posuzovat otázku porušení zákona o veřejných zakázkách. Takový požadavek opakovaně odmítla judikatura zdejšího soudu. Např. z rozsudku ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016 - 86, vyplývá, že správce daně je samostatně oprávněn při rozhodování o odvodu posoudit otázku porušení zákona o veřejných zakázkách. Porušení zákona o veřejných zakázkách přitom „*představuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, za které lze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně.*“ Podpůrně srov. i rozsudky ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012 - 34, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 - 43, ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 5 As 95/2014, ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 Afs 13/2016 - 25, ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016 - 47, ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018 - 32, ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017 - 39, ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019 - 43, ze kterých vyplývá, že nedodržení povinností při zadávání veřejných zakázek posuzuje správce daně samostatně a nezávisle na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Z právní úpravy a navazující judikatury přitom nevyplývá, že by uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně ze strany orgánů finanční správy bránilo v uložení sankce ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, či naopak. Odvod za porušení rozpočtové kázně nijak nenahrazuje sankci za porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou může uložit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Obě sankce mají odlišný účel a povahu; odvod za porušení

rozpočtové kázně je sice sankcí, avšak jakousi sankcí v širším slova smyslu, nikoliv „trestní“ sankcí, neboť plní funkci reparační (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46, ze dne 20. 2. 2019 č. j. 6 Afs 246/2018 - 32 ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017 - 39, ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 Afs 365/2017 - 36 atp.). Uvedené potvrzuje i pozdější (aktuální) judikatura.

[27] Např. v nedávném rozsudku ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018 - 32, Nejvyšší správní soud uvedl, že porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Hlavním cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity k určenému účelu a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovily. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu (obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33). Co se pak týče korekce v podobě nevyplacení části poskytnuté dotace, ta byla uplatněna poskytovatelem dotace (Ministerstvem životního prostředí), který v tomto ohledu postupuje dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, tedy rovněž podle odlišného ustanovení právních předpisů, než které na věc aplikovaly orgány finanční správy. Nutno dodat, že soudu je z úřední činnosti známo, že rozsudkem ze dne 27. 4. 2020, č. j. 11 A 170/2016 - 46, Městský soud v Praze zamítl žalobu proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 22. 9. 2016, přičemž toto rozhodnutí je napadeno kasační stížností vedenou u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 Afs 138/2020, o které nebylo doposud rozhodnuto. V tomto řízení se tak soud nemůže vyjadřovat k zákonnosti uvedeného rozsudku krajského soudu, resp. zákonnosti postupu ministra životního prostředí. Stejně tak se nemůže Nejvyšší správní soud zabývat zákonností penále, popř. otázkou správnosti jeho přezkumu v řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 59 Af 3/2019. Rozsudek uvedeného soudu byl napaden samostatnou kasační stížností, která je zkoumána v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 Afs 407/2019, jež nebylo rovněž doposud ukončeno. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 8. 2020, č. j. 4 Afs 110/2020 - 51, kde uvedl, že se „nemohl zabývat kasační námitkou stěžovatele poukazující na údajnou nezákonnost vyměřeného penále z důvodu porušení zákazu dvojího trestání. Penále za porušení rozpočtové kázně je totiž ukládáno samostatným rozhodnutím správního orgánu, proti němuž se lze bránit žalobou ve správním soudnictví.“ Pouze v obecné rovině nyní zdejší soud uvádí, že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že penále je zákonem o rozpočtových pravidlech koncipováno jako nárok závislý na odvodu za porušení rozpočtové kázně, který stíhá příjemce dotace, jenž je v prodlení s provedením odvodu. Svým charakterem tedy jde o „úrok z prodlení“, který z povahy věci je vždy příslušenstvím hlavního nároku. Platební výměr na penále s prodlením odvodu má charakter deklaratorního rozhodnutí, povinnost platit penále vzniká přímo ze zákona, přičemž penále není sankcí v širším slova smyslu za porušení rozpočtové kázně, ale sankcí za neprovedení odvodu v zákonem stanovené lhůtě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 Afs 1/2011 - 82, ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013 - 33, ze dne 22. 1. 2015, č. j. 1 As 221/2014 - 35, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 126/2014 - 44, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46, ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Afs 128/2015 - 45).

[28] Soud dodává i to, že je mu z úřední činnosti známo, že pokuta uložená stěžovateli Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže byla přezkoumána v řízení před Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 Af 99/2015 - 106, přičemž následnou kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2020, č. j. 3 As 372/2017 - 44. V uvedené kasační stížnosti stěžovatel přitom rovněž poukazyval na to, že předmětné jednání stěžovatele bylo hodnoceno v několika rovinách, a to v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, v řízení před orgány finanční správy ve věci porušení rozpočtové kázně a v řízení před Ministerstvem

pokračování

životního prostředí dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech. Ani na základě této argumentace však Nejvyšší správní soud nedovodil, že by bylo třeba přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu opakovaného trestání. Důvod k takovému postupu neshledal ani Ústavní soud při posuzování následné ústavní stížnosti (viz řízení vedené pod sp. zn. II. ÚS 875/20). Ani Nejvyšší správní soud nemá v nyní posuzované věci důvod k jinému postupu.

[29] Zdejší soud neshledal případnými ani námitky poukazující na nepřiměřenou výši odvodu. V tomto ohledu se ztotožnil s posouzením provedeným krajským soudem a žalovaným a jejich závěry plně přejímá. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje význam zásady proporcionality (viz rozsudky ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34, ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 Afs 421/2018 - 39, ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33 atp.), stěžovatel však nezpochybňuje, že nedílnou součástí Rozhodnutí o poskytnutí dotace byly i Tabulky postihů, ve kterých je pro daný typ porušení rozpočtové kázně stanovena sazba odvodu ve výši 25 až 30 % z částky dotace použité na financování posuzované veřejné zakázky. V souladu s § 14 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech tak byly vyčleněny podmínky, jejichž nesplnění bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Správce daně přitom stanovil nejnížší procentní sazbu odvodu za porušení rozpočtové kázně v rámci stanoveného procentního rozmezí. Je pravdou, že v případě dotace poskytnuté ze Státního fondu životního prostředí, Smlouva SFŽP skutečně odkaz na Tabulky postihů neobsahuje. Nejvyšší správní soud však neshledává nic nezákonného na úvaze žalovaného, že se jedná o peněžní prostředky poskytnuté v rámci jednoho operačního programu a zároveň na stejný projekt, a proto je třeba v případě totožného porušení rozpočtové kázně aplikovat stejnou sazbu odvodu jako do Národního fondu. Stěžovatel ostatně proti uvedeným závěrům krajského soudu, resp. žalovaného explicitně nebrojí. Pouze obecně uváděl, že Evropská komise stanovila nižší než 25 % odvod. Stěžovatel však neuvedl, z jakého konkrétního podkladu lze takový závěr Evropské komise ve vztahu k dané věci dovodit. Pokud to má vyplývat z dopisu Evropské komise ze dne 29. 10. 2013 (který zmínil krajský soud), ten se týká výše korekce a nikoliv výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Co se pak týče dalších námitek stran výše odvodu, konstatuje soud předně, že těmi se rovněž důkladně zabývaly jak orgány finanční správy, tak i krajský soud. Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožnil. Žalovaný a krajský soud se důkladně zabývaly i námitkou, že základ pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně je nutné odvozovat pouze od výše skutečně obdržенých peněžních prostředků. I podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze na základě sousloví „z celkové částky dotace“ dovozovat jinou částku než celkovou částku dotace, která má být příjemci dotace poskytnuta. Argumentovat lze i ustanovením § 44a odst. 5 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož se do plnění povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým je neoprávněné použití dotace, *se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil z důvodu, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň*. Ostatně uvedených následků si stěžovatel musel být vědom i na základě dalších listin (viz např. Rozhodnutí o poskytnutí dotace, Smlouvu SFŽP atp.). Uvedená konstrukce sice může vést k určitým tvrdostem, ty si však musí příjemce dotace uvědomovat již v okamžiku, kdy se rozhodne dotaci přijmout (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018 - 40). Je přitom třeba mít na paměti i to, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, přičemž příjemce dotace má důkladně zvážit, zda bude schopen splnit všechny požadavky právní úpravy, jakož i podmínky dotace (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, rozsudek téhož soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018 - 52). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, č. j. 5 Afs 3/2012 - 131, dále vyplývá, že postup v rozporu s právem (ke kterému došlo i v dané věci – viz výše) nezakládá legitimní očekávání. To ostatně potvrzuje i judikatura Soudního dvora [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další* (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56]. Soud přitom postup orgánů finanční správy a krajského soudu nepovažuje ani za postup rozporný s právem na samosprávu ve smyslu čl. 99 a násl. Ústavy ČR (podpůrně

k tomu viz rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech sp. zn. I. ÚS 2661/19 a sp. zn. I. ÚS 2662/19). Konečně lze v souladu s žalovaným poukázat i na možnost požádat Generální finanční ředitelství o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[30] Pokud pak stěžovatel opakoval svou argumentaci obsaženou již v žalobě a v odvolání, konstatuje soud, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Obecný odkaz na argumentaci v předchozím podání v řízení před krajským soudem nesplňuje zákonné požadavky na kasační stížnost. Je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který svou kasační stížnost opírá, a to po stránce právní i skutkové. Povinností soudu není ani za stěžovatele dovozovat či dohledávat tvrzení, která uváděl v dřívějších řízeních či podáních. Tímto postupem by totiž porušil zásadu rovnosti stran a do jisté míry nahrazoval činnost stěžovatele při formulaci námitek. Taková úloha mu však nepřísluší (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05, jakož i např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, a dále rozsudky téhož soudu ze dne 16. 2. 2012, č. j. 9 As 65/2011 - 104, ze dne 20. 10. 2010, č. j. 8 As 4/2010 - 94, ze dne 21. 11. 2003, č. j. 7 Azs 20/2003 - 44, ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Azs 211/2004 - 86, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, ze dne 20. 3. 2014, č. j. 6 As 119/2013 - 70 atp.).

[31] Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou jinou vadu či nezákonnost, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu či rozhodnutí orgánů finanční správy. Nejvyšší správní soud se s jejich závěry ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, samo o sobě neznamena, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, stejně jako odůvodnění rozhodnutí žalovaného, a s ohledem na obecnost kasačních námitek, resp. na to, že jsou ve značné míře opakováním či shrnutím námitek žalobních, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námítky koncentrovaněji. V důsledku toho, že se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil s argumentací krajského soudu a žalovaného, nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jejich argumentací. Nejvyšší správní soud dodává, že neseznal ani existenci žádných vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 4. února 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu