



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **ENERGOKLASTR, z. s.**, IČO 26574519
sídlem U Mlýna 1075, 684 01 Slavkov u Brna
zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Mišingerem
sídlem Minská 3173/38, 616 00 Brno

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 24. 8. 2017, č. j. 36792/17/5000-10480-703694

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. V rámci Operačního programu Podnikání a inovace (dále též „OPPI“) byla žalobci poskytnuta dotace ze státního rozpočtu na realizaci projektu č. CZ.1.03/5.1.00/12.00022

„Centrum Energoklastru Brno“. Peněžní prostředky byly žalobci poskytnuty na základě *Rozhodnutí o poskytnutí dotace* ze dne 12. 12. 2012, č. j. 38-12/5.1SPK02-024/12/61200, ve znění dodatků č. 1 až 4. Nedílnou součástí rozhodnutí byly též podmínky poskytnutí dotace.

2. Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále též „správce daně“) se na základě podnětu poskytovatele dotace (Ministerstvo průmyslu a obchodu) ze dne 2. 3. 2016 zabýval problematikou splnění podmínek dotace, a to z hlediska dodržení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Shledal, že nebyly splněny závazné ukazatele projektu a současně nebyl dodržen harmonogram projektu. Byly tak porušeny podmínky stanovené v Hlavě I. čl. II. odst. 1 písm. a, c) rozhodnutí o poskytnutí dotace. Na základě těchto zjištění správce daně dospěl k závěru o neoprávněném použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel a tedy k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Následně správce daně dne 22. 9. 2016 vydal pod č. j. 3835512/16/3000-31472-709520 platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým žalobci vyměřil odvod do Národního fondu ve výši 11 635 492 Kč. Jednalo se o součet částek dosud vyplacené dotace –v 1. etapě dne 3. 10. 2014 vyplaceno 6 831 331 Kč, v 2. etapě dne 24. 7. 2015 vyplaceno 4 804 161 Kč. Tato data pak správce daně označil za data porušení rozpočtové kázně ve vztahu k jednotlivým částkám.
3. Proti tomuto platebnímu výměru se žalobce odvolal. Na základě tohoto odvolání a po doplnění podkladů správce daně sám o odvolání rozhodl dne 24. 1. 2017 pod č. j. 87850/17/3000-31472-709520. Odvolání částečně vyhověl a napadený platební výměr ze dne 22. 9. 2016 změnil tak, že vyměřený odvod do Národního fondu snížil na částku 1 939 249 Kč. Jak plyne z odůvodnění tohoto autoremedurního rozhodnutí, správce daně akceptoval námitku týkající se proporcionality stanoveného odvodu. Přihlédl zejména k tomu, že výstupy projektu byly, byť se zpožděním, zaslány poskytovateli dotace, větší část poskytnutých prostředků byla použita ke stanovenému účelu, který byl splněn více než z 80 %. Zjištěné porušení lze podřadit pod nenaplnění limitů, parametrů, či monitorovacích indikátorů, za což se ukládá odvod proporcionálně s ohledem na míru jejich naplnění. S ohledem na míru parametrů pak správce daně nově stanovil výši odvodu poměrně. Parametr „závazné ukazatele“ byl splněn částečně – z 12 závazných ukazatelů (dílčích projektů) bylo splněno 10. Parametr tudíž nebyl splněn ze 2/12, tj. z 1/6. Výše poskytnuté dotace činila 11 635 492 Kč, její část odpovídající nesplněným závazným ukazatelům tedy po zaokrouhlení dosáhla výše 1 939 249 Kč. Jako datum porušení rozpočtové kázně správce daně označil 31. 5. 2015, tedy datum ukončení celého projektu.
4. I proti tomuto rozhodnutí správce daně se žalobce odvolal. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 24. 8. 2017 odvolání zamítl a rozhodnutí správce daně ze dne 24. 1. 2017 potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se závěry správce daně. Shledal, že správce daně disponoval dostatečnými důkazy, z nichž vyplynulo, že žalobce nedoložil splnění závazných ukazatelů u infrastrukturního projektu č. 4 a výzkumného projektu č. 8, čímž došlo k porušení podmínek, za nichž byla dotace poskytnuta. Vzhledem k dostatečnosti podkladů nebylo třeba činit místní šetření či další dokazování. S ohledem na rozsah a druh pochybení byl stanovený odvod přiměřený. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 25. 8. 2017.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. V žalobě podané u soudu dne 18. 10. 2017 žalobce uvedl, že správce daně vydal prvotní platební výměr přesto, že řídicí orgán včetně externích hodnotitelů konstatoval porušení podmínek a nesplnění závazných ukazatelů pouze na základě teoretických podkladů a fotografií bez znalosti věci na místě samém. Z tohoto důvodu žalobce několikrát (16. 2. 2016, 27. 2. 2016) písemně žádal poskytovatele dotace o provedení kontroly v místě realizace projektu, avšak marně. Účinkem se minula i stížnost adresovaná ministroví průmyslu a obchodu. Náměstek ministra přípisem ze dne 21. 6. 2016 sdělil, že řídicí orgán postupoval v souladu s metodikou, přičemž kontrolu již nelze z úrovně ministerstva provést, neboť případ byl předán k posouzení finančnímu úřadu.
6. Po rekapitulaci dalšího průběhu správního řízení pak žalobce k napadenému rozhodnutí konstatoval, že s argumentací žalovaného nesouhlasí, neboť nebyl dán žádný důvod k vyměření odvodu. Konkrétně namítl, že *„jak řídicí orgán, tak i příslušný finanční úřad konstatovali porušení podmínek a nesplnění závazných ukazatelů pouze na základě teoretických podkladů a fotografií bez znalosti věci na místě samém“*.
7. Obecné žalobní tvrzení, že v dané věci nebyl dán důvod k vyměření odvodu, žalobce dále opřel již toliko *„o skutečnosti uvedené v odvolání ze dne 24. 10. 2016 a odvolání ze dne 24. 2. 2017“*, tedy je odůvodnil pouhým generálním odkazem na podání učiněná jím v průběhu správního řízení. Vzhledem k nedostatečnosti takovéto argumentace pro účely vymezení rámce soudního přezkumu soud usnesením ze dne 24. 10. 2017 (č. l. 44) vyzval žalobce, aby *ve lhůtě pro podání žaloby* tento svůj obecný odkaz doplnil o konkrétní žalobní tvrzení. Tak žalobce neučinil (lhůta pro podání žaloby končila ve středu 25. 10. 2017), doplnění žaloby ze dne 8. 11. 2017 u soudu osobně podal až dne 9. 11. 2017.
8. Závěrem žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Další podání žalobce

9. V *doplnění žaloby* ze dne 8. 11. 2017, učiněném *„na základě usnesení soudu ze dne 24. 10. 2017“*, žalobce v prvé řadě uvedl, že původní žalobní návrh nechtěl zatěžovat textově úplnou argumentací. Tuto uvedl ve svých odvoláních, která k žalobě připojil. V žalobě proto uvedl toliko zásadní teze a v dalším odkázal na přiložená odvolání. Podobný postup co nejjednoduššího žalobního návrhu s odkazem do předložených důkazů je používán např. při podání dovolání k Nejvyššímu soudu, kdy dovolatel pouze odkazuje do předchozích řízení a označuje dovolací důvod. Tak žalobce postupoval i v nyní projednávané věci. Šlo tedy pouze o nedorozumění, kdy pouze nechtěl nadměrně zatěžovat text žaloby. Žalobce dále konstatoval, že tímto podáním rozvádí *„[s]vé tvrzení, že zde není důvod k vyměření odvodu do národního fondu za porušení rozpočtové kázně ani ve výši 1,939.249,- Kč, jak bylo vyměřeno“* rozhodnutími správních orgánů.
10. V části označené jako *Vady dokazování v rámci daňového řízení* žalobce uvedl, že splnil i závazné ukazatele infrastrukturního projektu č. 4 a výzkumného projektu č. 8. Správce daně bral v potaz pouze vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu a jím poskytnuté listiny. Nijak se však nevypořádal s tvrzeními žalobce a s jím navrženými důkazními prostředky. V reakci na rozhodnutí správce daně o stanovení lhůty ze dne 17. 6. 2016 žalobce v podání doručeném správci daně dne 4. 7. 2016 vyjádřil svůj odůvodněný nesouhlas se závěry Ministerstva průmyslu a obchodu, resp. Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále též jen „agentura Czechinvest“) a externích

hodnotitelů. Listinné podklady Ministerstva průmyslu a obchodu zejména neodpovídaly skutkovému stavu. Poskytovatel dotace neprovedl hlubší šetření k odstranění nejasností monitorovacích a závěrečných zpráv, ačkoli byl žalobce připraven k poskytnutí potřebné součinnosti. Vytýkané pochybení mělo původ pouze v nejednoznačném obsahu poskytnutých zpráv a jejich chybném výkladu ze strany odborných hodnotitelů. Žalobce správci daně označil argumenty i důkazní prostředky, jež ho vedly k názoru, že dva vytýkané projekty byly ve skutečnosti splněny. Vyjádřil též svou připravenost poskytnout správci daně součinnost nutnou k posouzení skutkového stavu, a to i pro místní šetření za případné účasti přizvaného odborného poradce. Sdělil též správci daně, že si aktuálně nechává zpracovat znalecký posudek. Správce daně však žalobcova tvrzení a jím navržené důkazní prostředky zcela ignoroval a poškodil tím žalobcovo právo na spravedlivý proces. Podnět a vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu jsou navíc založeny také pouze na zprostředkovaných informacích, jelikož vychází z výstupů a závěrečných zpráv dodaných příjemcem dotace (žalobcem), z vyjádření projektového manažera agentury Czechinvest, a z hodnocení externích hodnotitelů objednaných agenturou Czechinvest. *Vyjádření projektového manažera Agentury Czechinvest* navíc nebylo přílohou podnětu Ministerstva průmyslu a obchodu, správce daně se s ním tudíž v rámci hodnocení důkazů neměl možnost seznámit a posoudit ho. S dotčeným vyjádřením se pak v daňovém řízení nemohl seznámit ani žalobce, čímž byl zkrácen na právech. Správce daně v tomto ohledu žalobci k dotazu sdělil, že daná písemnost není součástí daňového spisu a nebyla přílohou podnětu. Podnět Ministerstva průmyslu a obchodu pak neobsahoval ani další rozhodné dokumenty, např. studii proveditelnosti, výstupy a závěrečné zprávy příjemce dotace apod. Předložené posudky externích hodnotitelů pak obsahují některé logické rozpory a závěry v nich uvedené nejsou často řádně odůvodněny konkrétními skutečnostmi, pročež jsou nepřezkoumatelné. Minimálně jeden z externích hodnotitelů sám přiznal, že posudek vytvořil na základě nedostatečných podkladů postoupených mu poskytovatelem dotace, jeho závěry tak nemusí odpovídat skutkovému stavu. Správce daně měl tyto rozpory zvážit a doplnit dokazování např. provedením místního šetření. Samo Ministerstvo průmyslu a obchodu přitom v podnětu uvedlo, že další důkazní prostředky jsou u příjemce dotace a u agentury Czechinvest. Na tuto agenturu se však správce daně neobrátil.

11. V části označené *Chybný obsah rozhodnutí* pak žalobce uvedl, že správce daně se v odůvodnění platebního výměru nevypořádal s návrhy a námitkami uplatněnými žalobcem v podání ze dne 4. 7. 2016, a neuvedl ani, které skutečnosti má za prokázané, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů, a o které důkazy opřel svá skutková zjištění. Rozhodnutí správce daně tak je nepřezkoumatelné.
12. V části označené *Skutkový stav rozhodný pro posouzení porušení rozpočtové kázně* žalobce dále namítl, že mu správce daně znemožnil dokázat, že se domnělého porušení rozhodnutí o poskytnutí dotace nedopustil. Závěr o porušení tohoto rozhodnutí vycházel pouze z administrativní kontroly podkladů poskytnutých příjemcem dotace (žalobcem) a z jejich mylného výkladu ze strany poskytovatele dotace. Žalobce nedostal ani u Ministerstva průmyslu a obchodu, ani u správce daně adekvátní možnost dokázat, že předmětné závazné ukazatele bezezbytku splnil. Lze souhlasit s názorem správce daně, že je povinností příjemce dotace předkládat v dostatečné kvalitě příslušné zprávy o realizaci projektu. Pokud se ale v odevzdané zprávě vyskytne nějaká nesrovnalost, příjemce dotace by měl mít možnost ji vysvětlit a doložit. Opak by vedl k přílišné tvrdosti vůči příjemci dotace. Žalobce veškeré podklady, zprávy a výsledky projektu odevzdal Ministerstvu průmyslu a obchodu v souladu s pravidly OPPI. Pokud ministerstvu vznikla nějaká pochybnost,

mělo si ji samo došetřit. To navíc ve chvíli, kdy o to žalobce opakovaně žádal a nabízel součinnost. Žalobce některé listinné podklady částečně doplnil, ale ministerstvo (resp. agentura Czechinvest a její odborní poradci) přesto v dané situaci neprovedlo nejvhodnější krok, tedy standardní kontrolu na místě realizace projektu v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a metodikami OPPI. I v průběhu daňového řízení se žalobce pokoušel komunikovat s Ministerstvem průmyslu a obchodu, a o této aktivitě informoval v podání ze dne 4. 7. 2016 i správce daně. Podáním doručeným dne 29. 7. 2016 pak správci daně sdělil odpověď ministerstva, podle níž již nelze provést opětovnou kontrolu jeho pracovníky, neboť věc byla předána finančnímu úřadu, který sám provede posouzení celé záležitosti a také rozhodne o způsobu ukončení řízení o odnětí dotace. I ministerstvo tedy předpokládalo, že správce daně věc došetří a zjistí skutkový stav. Žalobce pak v souvislosti se svým tvrzením o splnění závazných ukazatelů infrastrukturního projektu č. 4 a výzkumného projektu č. 8 připojil k odvolání proti platebnímu výměru k důkazu *Znalecký posudek o splnění ukazatele č. 4 – „Laboratoř měřících a detekčních přístrojů“ a splnění ukazatele č. 8 – „Měřící a detekční přístrojová technika“*, ze dne 19. 10. 2016, č. 40/16-3201, vypracovaný znalcem Ing. J. K., CSc. Znalec na základě šetření provedených v místě realizace projektu shledal, že je možné konstatovat, že předmětná laboratoř měřících a detekčních přístrojů splňuje infrastrukturní projekt č. 4 a výzkumný projekt č. 8. V rámci projektu č. 4 byly pořízeny technologie laboratoře měřících a detekčních přístrojů pro projekty společného výzkumu. Výsledkem projektu č. 8 pak jsou funkční vzorky, pomocí nichž lze testovat zobrazovací metody. Znalecký posudek obsahuje též fotografie. Správce daně k tomuto znaleckému posudku uvedl, že jeho závěry nejsou náležitě odůvodněny, znalec nepřihlédl ke všem skutečnostem, není patrné, z jakých zjištění vychází; závěry posudku pak jsou v rozporu s ostatními shromážděnými důkazy. Správce daně též konstatoval, že otázky byly znalci položeny nesprávně, neboť již předem naznačovaly skutečnosti, které měly být zjištěny. Správce daně tedy znalecký posudek znalce v oboru elektronika, ekonomika a strojírenství zpochybnil bez jakéhokoli relevantního důkazního prostředku, a to pouze na základě laického uvážení úředníka, tedy aniž si dle § 95 daňového řádu nechal též vyhotovit odborné posouzení.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 21. 12. 2017 setrval na argumentaci uvedené již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V. Replika žalobce

14. Žalobce v podání ze dne 16. 2. 2018 kromě již dříve uplatněných argumentů zdůraznil, že oba externí hodnotitelé provedli posouzení toliko „od stolu“, přičemž oba ve svých komentářích přiznali, že věc hodnotili na základě neúplných informací a podkladů, a že tímto způsobem nelze posoudit detaily a funkčnost vzorku a tedy ani otázku, zda vyhovuje požadavkům zadání. Vzhledem k neúplnosti podkladů předložených jim poskytovatelem dotace tak mohou být jimi vyřčené závěry odlišné od skutečného stavu. Tyto závěry pak byly zcela vyvráceny znaleckým posudkem Ing. K., vypracovaným na základě komplexní znalosti všech relevantních skutečností. Správní orgány však bezdůvodně zpochybnily věrohodnost tohoto posudku, ani jinak nevysvětlily, proč ke znaleckému posudku nepřihlédly. V této souvislosti žalobce poukázal na judikaturu (10 Afs 24/2014), podle níž správce daně u přezkoumávaných projektů výzkumu a vývoje zpravidla nedisponuje dostatečnými technickými znalostmi k posouzení důkazních prostředků technické povahy

a je tak v takových případech povinen ustanovit znalce. Žalobce dodal, že k množství jeho tvrzení a jím předkládaných důkazních prostředků se nijak nevyjádřil a tudíž se s nimi nevypořádal ani žalovaný. Z výčtu podkladů je zřejmé, že správce daně měl jako podklad k dispozici pouze čtyři doplňované verze žádosti o platbu č. 1. V té době však již žalobce podal žádost o platbu č. 2, která byla poskytovatelem dotace schválena a proplacena, a (závěrečnou) žádost o platbu č. 3, jejíž součástí byly i výstupy, závěrečné zprávy a doložení závazných ukazatelů projektu. Správce daně tyto skutečnosti zcela pominul, tyto žádosti o platbu si ani dodatečně nevyžádal, a to ani v rámci výzvy k poskytnutí informací, kterou adresoval agentuře Czechinvest. Tvrzení žalovaného, že předmětný projekt je poskytovatelem dotace hodnocen jako „neukončený“, je nepravdivé, neboť v aplikaci pro správu projektu eAccount je projekt hodnocen jako „proplacený“. Správní orgány toliko bez dalšího převzaly závěry vyslovené ve vyjádření poskytovatele dotace učiněné na základě administrativní kontroly podkladů poskytnutých mu původně žalobcem coby příjemcem dotace k žádosti o platbu č. 1 a z mylného výkladu těchto podkladů poskytovatelem dotace. Správní orgány neměly dostatek podkladů pro svá rozhodnutí, neboť nezohlednily žalobcem předložený znalecký posudek, resp. nenechaly zpracovat revizní znalecký posudek, a namísto toho se spokojily s nedostatečnými posudky hodnotitelů. Správce daně dne 24. 1. 2017 zaslal poskytovateli dotace výzvu k poskytnutí doplňujících informací, přitom však ještě téhož dne, aniž by vyčkal odpovědi, vydal rozhodnutí.

15. K tvrzení žalovaného, že měl pro účely posouzení splnění závazných ukazatelů předložit projektové zprávy v potřebné kvalitě, žalobce dodal, že správní orgány v otázce splnění závazných ukazatelů postupovaly zcela formalisticky a nezjišťovaly skutečný stav věci. Smysl poskytování účelově vázaných dotací z veřejných rozpočtů spočívá v podpoře dosahování stanovených projektových cílů. Příslušné orgány by tudíž měly primárně zjišťovat, zda tyto cíle byly skutečně splněny, nikoli lpět na formalitách. V právním státě je nepřípustné, aby byl žalobce coby příjemce dotace, který závazné ukazatele skutečně splnil, zcela nedůvodně až šikanózně sankcionován jen kvůli formalistickému bazírování dotčených správních orgánů na co nejdokonalejším zdokumentování splnění závazných ukazatelů. Přitom takové zdokumentování je prakticky neproveditelné a míra jeho dostatečnosti z pohledu správních orgánů je pro příjemce dotace jen stěží předem odhadnutelná. Odvod za porušení rozpočtové kázně neměl být žalobci vůbec uložen, neboť podmínky *Rozhodnutí o poskytnutí dotace* a pravidel OPPI dodržel. Přitom, i kdyby tyto podmínky porušil, nemohlo se jednat o porušení závažné, které by odůvodňovalo vyměření jakékoli sankce v podobě odvodu. Sankce uložená toliko z formálních důvodů by byla nedůvodná a nepřiměřená. Za domnělé nesplnění částí projektu č. 4 a 8 byl navíc žalobce již sankcionován ze strany poskytovatele dotace. Další sankce v podobě odvodu by tak *de facto* byla dvojím potrestáním v téže věci.

VI. Jednání konané dne 26. 2. 2020

16. Při jednání žalobce nad rámec již dříve písemně uplatněných argumentů poukázal na jinou větev řízení vedeného správcem daně. Z přípisu správce daně ze dne 15. 6. 2017, jímž byla daná větev řízení zastavena, plyne, že termín pro předložení výstupů projektů byl projektovým manažerem prodloužen do 4. 9. 2015, přičemž žalobce výstupy předložil dne 3. 9. 2015. Časová osa projektu tedy byla dodržena. Celý projekt byl v hodnotě několika desítek milionů a byl splněn. Je plně funkční, např. aerodynamický tunel využívají sportovci či Univerzita obrany.

17. Žalovaný zdůraznil, že posuzovány byly velmi odborné otázky. V tomto ohledu správní orgány vycházely zejména ze závěrů externích hodnotitelů. Nedostatky žalobcem předloženého znaleckého posudku se správní orgány v rozhodnutích výslovně zabývaly.
18. Soud podrobně konstatoval obsah soudního a daňového spisu. K důkazu četl žalobcem při jednání předložený přípis Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj ze dne 15. 6. 2017, č. j. 3094273/17/3000-31472-709520, nazvaný *Sdělení k ukončení daňového řízení*. Dále konstatoval pokyn Generálního finančního ředitelství ze dne 1. 4. 2016, č. j. 29402/16/-7500-30091, č. GFR-D-27, pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně v souladu se zásadou proporcionality.

VII. Posouzení věci soudem

19. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správce daně, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
20. Předmětem sporu je v daném případě problematika stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.
21. Soud se v první řadě zabýval rozsahem přípustně uplatněných žalobních bodů. Tak musel činit vzhledem k § 75 odst. 2 ve spojení s § 71 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), z nichž plyne, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích včas uplatněných žalobních bodů. Činnost soudu je limitována žalobcem řádně a včas vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné, či stížené vadami, ke kterým soud musí přihlédnout z úřední povinnosti. Pokud soud z takto vymezeného rámce vystoupí, popírá uplatnění dispoziční zásady, na níž je správní soudnictví postaveno, a zasahuje do principu rovnosti účastníků řízení.
22. V této souvislosti je nutno konkrétně uvést, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. je ovládáno mimo jiné též koncentrační zásadou. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobní body je přitom dle § 71 odst. 2 s. ř. s. nutno uvést ve lhůtě pro podání žaloby. Zmeškání lhůty nelze prominout.
23. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), smyslem uvedení žalobních bodů je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě stanovené zákonem k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.
24. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku dále uvedl, že za žalobní bod je třeba „považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného

správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.“

25. Současně rozšířený senát konstatoval, že *„správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu.“* Zároveň dodal, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*
26. Jak rekapitulováno již výše (v částech II. a III. tohoto rozsudku), v žalobě podané u soudu dne 18. 10. 2017 žalobce dostatečně určitým způsobem uvedl toliko žalobní bod spočívající v jeho tvrzení, že správce daně i řídicí orgán včetně externích hodnotitelů konstatovali porušení podmínek a nesplnění závazných ukazatelů pouze na základě teoretických podkladů a fotografií bez znalosti věci na místě samém, přičemž poskytovatel dotace odmítl provedení následné kontroly na místě s odkazem na předání věci k posouzení finančnímu úřadu.
27. Dále v žalobě pak žalobce po rekapitulaci průběhu správního řízení ve vztahu k napadenému rozhodnutí konstatoval, že s argumentací žalovaného nesouhlasí, neboť nebyl dán žádný důvod k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně ani ve snížené částce 1 939 249 Kč. Toto tvrzení pak konkretizoval jednak již uplatněnou argumentací ohledně konstatace porušení podmínek a nesplnění závazných ukazatelů správním orgánem pouze na základě teoretických podkladů a fotografií bez znalosti věci na místě samém, jednak odkazem na *„skutečnosti uvedené v odvolání ze dne 24. 10. 2016 a odvolání ze dne 24. 2. 2017“*.
28. Zde je nutno v první řadě uvést, že za dostatečně určitý a individualizovaný žalobní bod nelze považovat samostatné tvrzení, že ve věci nebyl dán žádný důvod k vyměření (jakéhokoli) odvodu za porušení rozpočtové kázně. Z takové argumentace nejsou seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce [ke srovnání lze uvést, že Nejvyšší správní soud jako nekonkrétní a bezobsažné označil např. žalobní tvrzení, že *„správce daně porušil zásady daňového řízení“* (rozsudek ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007-407), nebo že správní řízení o odvolání trpělo vadami ovlivňujícími výrok napadeného rozhodnutí (rozsudek ze dne 23. 10. 2009, č. j. 8 Afs 31/2009-74), přičemž dle těchto rozsudků nelze po uplynutí lhůty k podání žaloby k takto nekonkrétním tvrzením přiřazovat zcela konkrétní námitky, do té doby na soud nevznesené].
29. Stejně tak je neurčitým pouhý obecný odkaz na obsah podání učiněných žalobcem v průběhu správního řízení, a to i ve spojení s tvrzením o neexistenci důvodu k vyměření odvodu. Předmětem soudního přezkumu je ve správním soudnictví primárně rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo správní řízení ukončeno. Zejména ve vztahu k němu by tedy měla být vedena podstata žalobní argumentace. Je-li toliko obecně odkazováno na žalobcova podání, jež tomuto rozhodnutí žalovaného předcházela, je zřejmé, že žaloba v tomto ohledu neobsahuje konkrétní, ve vztahu k věci jednoznačně individualizovanou

a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, na jejímž podkladě by soud mohl rozhodnutí žalovaného přezkoumat.

30. Vzhledem k nedostatečnosti takovéto argumentace pro účely vymezení rámce soudního přezkumu soud usnesením ze dne 24. 10. 2017 (č. l. 44) vyzval žalobce, aby *ve lhůtě pro podání žaloby* tento svůj obecný odkaz na obsah odvolání podaných jím v průběhu správního řízení doplnil o konkrétní žalobní tvrzení. Tak však žalobce neučinil. Lhůta pro podání žaloby končila ve středu 25. 10. 2017. V tentýž den v 9:40:19 hod. bylo předmětné usnesení doručeno zástupci žalobce a existoval tudíž ještě jistý časový prostor k reakci na výzvu soudu. Žaloba však byla doplněna až podáním ze dne 8. 11. 2017 podaným osobně u soudu dne 9. 11. 2017 (tedy patnáctý den po uplynutí lhůty pro podání žaloby).
31. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji *rozšířit o další žalobní body* jen ve lhůtě pro podání žaloby. Vzhledem ke shora uvedené situaci tedy soud mohl za řádně a včas uplatněný žalobní bod akceptovat toliko žalobcovo tvrzení, že správce daně i řídicí orgán včetně externích hodnotitelů konstatovali porušení podmínek a nesplnění závazných ukazatelů pouze na základě teoretických podkladů a fotografií bez znalosti věci na místě samém, přičemž poskytovatel dotace odmítl provedení následné kontroly na místě s odkazem na předání věci k posouzení finančnímu úřadu. Z argumentů uplatněných žalobcem po uplynutí lhůty pro podání žaloby se pak soud mohl zabývat pouze těmi, jež bylo možno považovat za *doplnění, rozvedení či rozhojnění* řádně a včas uplatněného žalobního bodu. Naopak posléze uplatněnými námitkami, které z řádně a včas vymezeného rámce soudního přezkumu vybočovaly, tedy těmi, které by bylo možno považovat za *rozšíření* žaloby o další žalobní body, se soud ze shora nastíněných důvodů věcně zabývat nemohl (konkrétně viz níže).
32. V tomto ohledu je třeba odmítnout tvrzení žalobce z *doplnění žaloby* ze dne 8. 11. 2017, že šlo pouze o nedorozumění, kdy původní žalobní návrh nechtěl zatěžovat textově úplnou argumentací, přičemž takový postup je používán např. při podání dovolání k Nejvyššímu soudu. Jak uvedeno již výše, ustálená judikatura (viz též např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, či ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, popř. i nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, N 250/55 SbNU 415, č. 9/2010 Sb.) akcentuje koncentrační zásadu uplatňovanou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v zásadě bezvýjimečně, neboť na ní stojí celá koncepce správního soudnictví. Postup žalobce zastoupeného advokátem tuto zásadu přes výzvu soudu nerespektoval, což mělo vliv na rámec soudního přezkumu dané věci.
33. Pokud jde tedy o řádně a včas uplatněnou žalobní argumentaci, ta směřovala do problematiky zjištění skutkového stavu žalovaným. Žalobce zejména namítal, že správní orgány skutkový stav stanovily pouze na základě teoretických podkladů a fotografií bez znalosti věci na místě samém. Tuto námitku pak konkretizoval tím, že správní orgány vycházely z nedostatečných podkladů předložených mu poskytovatelem dotace.
34. Jak vyplynulo ze správního spisu, jakož i z napadených rozhodnutí, v nyní projednávané věci se správní orgány ztotožnily s obsahem podnětu poskytovatele dotace a z jím poskytnutých podkladů vycházely. Lze obecně konstatovat, že orgány finanční správy nejsou při posuzování porušení rozpočtové kázně a stanovení odvodu vázány závěry poskytovatele dotace (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013,

č. j. 1 Afs 54/2013-36, věc „*PROPERTY PODNIKATELSKÁ*“, nebo ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42, věc „*T-STRING Pardubice*“). To však na druhou stranu neznamená, že by je nemohly ve svých úvahách zohlednit, shledají-li je relevantními. Zde je nutno zdůraznit, že správní orgány neměly k dispozici pouze závěr poskytovatele dotace, ale vedle jiných listin (viz např. bod [25] rozhodnutí žalovaného) též relevantní *odborné* podklady, z nichž poskytovatel dotace vycházel. Těmito byla zejména hodnocení výsledků řešení projektu oponenty prof. Ing. S. Ď., DrSc. (ze dne 18. 9. 2015), a Ing. M. E., CSc. (ze dne 9. 10. 2015). Oponenti vycházeli primárně z podkladů předložených samotným žalobcem a řada jejich závěrů vyzněla vůči žalobci ve vztahu k dílčím projektům č. 4 a 8 kriticky. V této souvislosti nutno odmítnout tvrzení žalobce, že mu nebyla dána možnost obhájit výsledky svojí činnosti. Tuto příležitost měl právě (a zvláště) v momentě, kdy reagoval na zmiňovaná hodnocení oponentů. Žalobce tvrdí, že v daném okamžiku byly splněny všechny závazné ukazatele projektu. Soudu tak není zcela zřejmé, co mu bránilo v tom, aby v reakci na výtky oponentů svoje výsledky nepodložil způsobem, který by oponenti museli akceptovat. Z jejich následných závěrů (Hodnocení výsledků řešení projektu oponentem prof. Ď. ze dne 25. 11. 2015, Odborný posudek k dotačnímu projektu SPK 02/022 Ing. E. ze dne 30. 11. 2015), však plyne, že žalobce ve svém vyjádření jejich původní výtky v zásadě toliko negoval, a oba oponenti shodně vyhodnotili dílčí projekty č. 4 a 8 v daném čase za nesplněné. Z jejich konečného hodnocení přitom nevyplývá, že by neakceptovali doplnění závěrečných zpráv o technické parametry, ceny nakupovaných zařízení i další upřesňující informace, tedy že by vůči žalobci postupovali tendenčním či zatvrzelým způsobem.

35. V této souvislosti žalobce poukazoval na údajnou argumentační protichůdnost týkající se hodnocení prof. Ď.. V tomto ohledu však žalobce závěry jmenovaného oponenta poněkud vytrhává z kontextu. Jejich smyslem totiž byla kritika žalobce za nedostatečně zpracované podklady. Ostatně v tomto závěru byla obě oponentní hodnocení zajedno.
36. Žalobce poukazoval též na skutečnost, že poskytovatel dotace ve svém podnětu správci daně poukazoval na *Vyjádření projektového manažera Agentury Czechinvest*, které však správci daně nepředložil a toto není ani obsahem spisu. Zde je však podstatné, že správce daně z tohoto stanoviska vcelku logicky nijak nevycházel, nebylo-li mu známo. V reakci na iniciativu žalobce si pak správce daně v rámci řízení o odvolání proti prvotnímu platebnímu výměru obstaral stanovisko agentury Czechinvest (ze dne 20. 12. 2016), jež nebylo se skutečnostmi již dříve zjištěnými v rozporu.
37. Žalobce dále namítal, že správní orgány ignorovaly jím předložený znalecký posudek č. 40/16-3201, vypracovaný dne 19. 10. 2016 Ing. J. K., CSc. Takové tvrzení však není pravdivé. Správce daně se k tomuto posudku výslovně vyjádřil na straně 4 a 5 rozhodnutí ze dne 24. 1. 2017, žalovaný se pak se způsobem, jímž správce daně s daným znaleckým posudkem naložil, identifikoval v bodě [28] svého rozhodnutí. Soud se s postupem správních orgánů, jakož i s jejich hodnocením obsahu znaleckého posudku a posouzením jeho vztahu k ostatním důkazním prostředkům, ztotožnil. Předmětný znalecký posudek je vskutku v jistém rozporu s ostatními podklady, tedy zejména se závěry obou odborných oponentů. Znaleckému posudku však chybí jakékoli odůvodnění. Jak trefně uvedl již správce daně, nelze „*seznat, z kterých zjištění v posudku znalec vychází, jakou cestou k těmto zjištěním dospěl a na základě jakých úvah došel ke svému závěru. Z posudku není zřejmé, jaká šetření znalec skutečně provedl, ani zda probíhalo šetření na místě nebo jen na základě zaslaných fotografií.*“ Nutno dodat, že v rámci projektu bylo podstatné splnění závazných ukazatelů

k určitému datu (zde konkrétně k 31. 5. 2015, jak plyne např. z přípisu agentury Czechinvest ze dne 20. 12. 2016, či z přípisu Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 25. 1. 2017). Ze znaleckého posudku však není vůbec patrné, k jakému datu znalec předložené otázky posuzoval. Lze tedy předpokládat, že tak činil k datu vypracování posudku, tedy více než rok a čtvrt poté, co měly být příslušné závazné ukazatele splněny. I tato skutečnost tak zásadním způsobem snižuje již tak nízkou vypovídací schopnost daného posudku. Lze uzavřít, že správní orgány se předmětným znaleckým posudkem, tedy důkazním prostředkem předloženým žalobcem, zabývaly dostatečným způsobem, a to jak jím samostatně, tak též ve spojení s ostatními shromážděnými podklady. Nepřekročily přitom oprávnění orgánu veřejné moci hodnotit důkazy tím, že by do problematiky vnášely svoje vlastní odborné názory. Vzhledem k závěrům, k nimž přitom došly, pak nevznikla potřeba vyhotovení jiného konkurenčního či přímo revizního znaleckého posudku.

38. Co se týče přípisu správce daně ze dne 15. 6. 2017, č. j. 3094273/17/3000-31472-709520, nazvaného *Sdělení k ukončení daňového řízení*, který žalobce předložil při jednání, nutno uvést, že tato listina se nyní projednávané problematiky dotýká pouze částečně. Jedná se o akt, jímž správce daně ukončil řízení ohledně jiné větve celkového projektu energoklastru, a to konkrétně *nedodržení termínu ukončení projektu* (toto řízení bylo zahájeno dne 6. 4. 2017). Tak učinil jednak vzhledem k tomu, že nedodržení harmonogramu bylo do určité míry postiženo již nyní přezkoumávanými rozhodnutími, jednak vzhledem k tomu, že 3. žádost o platbu již poskytovatelem dotace nebyla proplacena. Žalobce při jednání zdůraznil zejména závěr správce daně, že „[s]polu s žádostí o platbu bylo povinností příjemce dotace předložit výstupy projektu. Z dokladů předložených daňovým subjektem (výpis z nástěnky projektu v systému eAccount) vyplývá, že tyto výstupy byly odeslány na CD dne 2. 9. 2015 Agentuře Czechinvest. Z e-mailové korespondence ze dne 11. 2. 2016 mezi MPO a příjemcem dotace, kterou má správce daně k dispozici, vyplývá, že výstupy projektu obdržel řídicí orgán 3. 9. 2015. Termín pro předložení výstupů projektu, který byl projektoвым manažerem prodloužen do 4. 9. 2015, byl tudíž splněn.“ Tyto závěry však nejsou v rozporu se skutečnostmi, z nichž správní orgány vycházely v nyní projednávané věci. Jak plyne např. z bodu [32] rozhodnutí žalovaného, z hlediska problematiky dodržení harmonogramu bylo finálně vyhodnoceno nesplnění dvou závazných ukazatelů v podobě dvou dílčích projektů ke dni 31. 5. 2015 (viz též přípis agentury Czechinvest ze dne 20. 12. 2016, či přípis Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 25. 1. 2017), nikoli nepředložení výstupů projektu k určitému datu či nepodání žádosti o platbu k určitému datu. Ostatně žalobcem v září 2015 předložené výstupy byly právě podklady hodnocenými externími hodnotiteli (opONENTY, viz výše).
39. V replice ze dne 16. 2. 2018 pak žalobce argumentoval mimo jiné též formalizmem správních orgánů a smyslem poskytování účelově vázaných dotací z veřejných rozpočtů spočívajícím v podpoře dosahování stanovených projektových cílů s tím, že odvod za porušení rozpočtové kázně neměl být žalobci vůbec uložen, či případně se nemohlo jednat o závažné porušení podmínek. Sankce tudíž měla být nepřiměřená, přičemž za domnělé nesplnění částí projektu č. 4 a 8 byl navíc žalobce již poskytovatelem dotace sankcionován.
40. Tato žalobní argumentace byla uplatněna opožděně. Soud k ní přesto toliko stručně odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019Sb. NSS (věc *město Krnov*), podle něhož každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny

jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně. Teprve při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti.

41. V nyní projednávané věci správce daně shledal podnět poskytovatele dotace o porušení dotačních podmínek žalobcem jako podložený. Žalobce v rámci daného harmonogramu nesplnil dva závazné ukazatele projektu. Odvod byl přitom ještě na úrovni správce daně proporcionálně vztažen na relativně oddělitelné části poskytnuté dotace, tedy na dílčí projekty č. 4 a 8 z celkových dvanácti dílčích projektů, a to základním poměrem 2/12. Otázky, zda správce daně mohl a měl přistoupit ještě ke snížení takto stanoveného odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti, a zda se nejednalo o dvojí potrestání za totéž, však žalobce včas neučinil předmětem rámce soudního přezkumu, proto se jimi soud nemohl zabývat.

VIII. Závěr a náklady řízení

42. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
43. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. února 2020

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu