



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Město Lišov**, se sídlem tř. 5. května 139, Lišov, zastoupen JUDr. Rudolfem Hrubým, advokátem se sídlem Náměstí Míru 140/1, Lišov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 – 31,

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 :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Město Lišov domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 – 31, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 – 31, zamítl žalobu Města Lišov, kterou se tento žalobce domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství, (dále též „žalovaný“ nebo „žalovaný správní orgán“), ze dne 12. 6. 2014, č. j. 14264/14/5000-24700-710142, (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž byl k odvolání žalobce změněn platební výměr Finančního úřadu pro Jihočeský kraj, (dále také „správce daně“), ze dne 27. 11. 2013, č. j. 1847896/13/2200-04702-303497, tak, že žalobci byl pravomocně stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1.935.453 Kč (dále jen „odvod“).

Krajský soud především neshledal, že by žalobce provedl vyhodnocení nabídek v rámci realizované veřejné zakázky zcela objektivně a transparentně, a že by mu tak byl žalovaným správním orgánem stanoven odvod v rozporu se zákonem. Při výběrovém řízení na veřejnou zakázku „Zateplení objektů příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Lišov“ byla žalobcem především nejasně definována hodnotící kritéria k posouzení a hodnocení nabídek. Žalobce porušil i podmínku dodržovat pravidla pro zadávání veřejných zakázek v průběhu realizace akce stanovená v čl. 7 Směrnice Ministerstva životního prostředí (dále též „Směrnice MŽP“). Je tomu tak proto, že byl vždy povinen dodržovat zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Tato podmínka byla obsažena v obou dokumentech [Smlouva č. 08005683 o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí České republiky v rámci Operačního programu životního prostředí, (dále jen „Smlouva“), uzavřená dne 4. 12. 2008 se Státním fondem životního prostředí České republiky, (dále také „SFZP“), a rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 26. 11. 2008, č. j. SFZP 022494/2008, (dále též „Rozhodnutí“), vydané Ministerstvem životního prostředí, na jejichž základě byly žalobci poskytnuty finanční zdroje [oddíl B bod 3 písm. a) podmínek poskytnutí dotace, tvořící přílohu č. 1 k rozhodnutí o poskytnutí dotace]. Žalobce tak byl povinen dodržovat pravidla pro zadávání veřejných zakázek (čl. 7 Směrnice MŽP). U zakázky - mandátní smlouva na zajištění odborného technického dozoru investora stavby: Zateplení objektů ZŠ a MŠ Lišov – žalobce ale nedoložil jasný způsob hodnocení a výběru nabídek. V poptávkovém řízení nebyl též uveden způsob hodnocení referencí. Podle „Záznamu o posouzení nabídek“ a „Tabulky výsledného pořadí“ nebylo možné ani ověřit způsob výpočtu přidělených bodů. Dvě nabídky dokonce obsahovaly stejný počet referencí, ale byly bodově hodnoceny rozdílně. Jedna nabídka obsahovala reference i bez termínu provedení. Bodové hodnocení přiřazené jednotlivým nabídkám tak nebylo odůvodněno a žalobce neprokázal, že posouzení a vyhodnocení jednotlivých nabídek bylo provedeno přezkoumatelným způsobem a v souladu se zásadou transparentnosti. Je tedy zcela opodstatněný závěr správních orgánů, že u prostředků poskytnutých z Fondu soudržnosti došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu ust. § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů [(rozpočtová pravidla), dále jen „rozpočtová pravidla“], když byly uplatněny výdaje zaplacené dodavateli, který byl vybrán na základě nesprávně provedeného výběrového řízení. U zakázky na energetický audit ZŠ a MŠ žalobce použil jako pomocné hodnotící kritérium i ověřený výpis z obchodního rejstříku, přestože takový výpis nebyl v zadávacích podmínkách požadován. Tento postup sice neměl vliv na výběr nejvhodnější nabídky (byla vybrána nabídka s nejnižší cenou), ale rozhodně byl v rozporu s ustanovením oddílu B, bod 3 písm. a) podmínek dotace a ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Krajský soud ze shora uvedených důvodů přisvědčil závěrům správních orgánů, že žalobce svým postupem porušil rozpočtová pravidla.

Argumentace uvedená v žalobě proto nemůže obstát, byť lze žalobci přisvědčit v tom, že rozpočtová pravidla územních rozpočtů neřeší jednotlivé skutkové podstaty porušení rozpočtové kázně. Ust. § 21 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, (dále jen „rozpočtová pravidla územních celků“), považuje za porušení rozpočtové kázně každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžitých prostředků poskytnutých z rozpočtu územního samosprávného celku. Neoprávněným použitím peněžitých prostředků je i takové použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí dotace. Z právní

pokračování

úpravy ust. § 22 odst. 3 a 5 téhož zákona pak vyplývá výše odvodu. Jde-li proto o pravidla pro stanovení výše odvodu (v této věci pro porušení rozpočtové kázně), nemá kontrolní správní orgán žádný prostor pro správní uvážení ve směru, který naznačil žalobce ve své žalobě.

Krajský soud neshledal opodstatněnou ani zcela obecnou námitku žalobce, že se jako účastník řízení pohyboval jen v mezích poskytnuté dotace, že proto nemohl porušit rozpočtovou kázeň a že vyslovené závěry správního orgánu vychází jen ze zavádějící úvahy kontrolujícího orgánu. Je tomu tak proto, že se žalobce mylně dovolává nesprávně hodnoceného výběrového řízení v bodě 1 a 2 prvotního platebního výměru.

Nedůvodná je též námitka žalobce, že žalovaný neměl pravomoc provádět kontrolu prostředků podle rozpočtových pravidel. Je tomu tak proto, že žalovanému správnímu orgánu tato pravomoc vyplývá z ust. § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. V projednávané věci bylo přitom předmětem kontroly posouzení toho, zda ze strany žalobce nedošlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu ust. § 44 rozpočtových pravidel. Žalovaný, resp. správce daně byl tedy oprávněn vyměřit žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně. Uvedené lze dovodit i z řady právních předpisů, počínaje poukazovaným zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, z daňového řádu i zákona o rozpočtových pravidlech.

Opodstatnění také postrádá žalobní námitka, že žádný z účastníků výběrového řízení nerozporoval výsledky hodnocení jednotlivých nabídek. Správní orgány o stanovení odvodu rozhodovaly nikoliv z toho důvodu, že by snad některý z účastníků proti němu brojil, ale z důvodu porušení zákona (smluvních podmínek), na něž bylo poskytnutí dotace vázáno a které bylo prokázáno.

Krajský soud neshledal opodstatněnými ani námitky žalobce, že podmínky dotace nebyly stanoveny dostatečně určitě, srozumitelně a jasně. Žalobce své výhrady především nepodložil dostatečnou skutkovou a právní argumentací a nepopsal dovozované konkrétní nezákonné kroky, postupy, úkony, úvahy, hodnocení či závěry, kterých se měl správce daně dopustit. K tvrzenému pochybení žalovaného správního orgánu žalobce neuvedl ani vlastní právní náhled, od něhož dovozuje, proč se mělo v jeho věci jednat o dovozovanou nezákonnost.

Nedůvodná je i žalobní námitka o neopodstatněnosti žalobci k tíži přičítané skutečnosti, že nedochoval dokumentaci z hodnocení nabídek. Povinnost zachovat tuto dokumentaci byla žalobci výslovně stanovena podmínkami dotace v části B, a vyplývá i ze Smlouvy. Se svými povinnostmi byl přitom žalobce seznámen minimálně při podpisu Smlouvy. Pokud žalobce argumentoval přílišnou tvrdostí zákona a stanoveného odvodu, odkázal jej krajský soud na institut prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce - Město Lišov jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, kterou opřel o důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Krajský soud podle stěžovatele posoudil nesprávně po právní stránce vady v postupu správních orgánů, které nevzaly v potaz, že zákon o rozpočtových pravidlech

územních rozpočtů neobsahuje přesné vymezení pojmu „neoprávněné použití prostředků“. Z tohoto důvodu nelze proto sankcionovat každé jednání subjektu, kterým jsou naplněny formální znaky sjednané např. ve smlouvě či v metodice, a v obecné rovině obsaženy dokonce i v zákoně - § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Není tudíž možné se přiklonit k tvrzení žalovaného, jak to učinil i krajský soud, že jakékoliv porušení smluvních či jiných podmínek, na něž je vázáno poskytnutí dotace, znamená automaticky povinnost správce daně k vyměření odvodu příjemci dotace.

Krajský soud podle stěžovatele také chybně nepřihlédl k relevantní váze jednotlivých podmínek, které byly stanoveny. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že i kdyby účastník řízení skutečně porušil podmínky dotace, resp. své povinnosti v rovině transparentnosti a nediskriminace zásadním způsobem, je stanovení odvodu adekvátním následkem. Jedná-li se však o porušení povinnosti v marginální míře, kdy ani jednotliví soutěžitelé proti tomu nebrojí a nečiní podání na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, lze důvodně předpokládat, že takové jednání nedosahuje míry, jejíž každé porušení vyžaduje sankci ve formě odvodu. Správní soud se zcela vadně spokojil s hodnocením správce daně ohledně stěžovateli nejvíce vytýkané vady výběrového řízení - spočívající v tom, že *„základním hodnotícím kritériem byl stanoven požadavek nejnížší nabídkové ceny včetně DPH s váhou 80% a bodovým rozmezím 1-10 (více bodů = lepší plnění) a nejvýhodnější smluvní podmínky, sankční ustanovení a podmínky provádění záručních prací s váhou 20% a bodovým rozmezím 1-10 (více bodů = lepší plnění)“*, když konstatoval: *„Žalobce neprokázal, že posouzení a hodnocení jednotlivých nabídek bylo provedeno přezkoumatelným způsobem v souladu se zásadou transparentnosti“*. Stěžovatel se proto domnívá, že z hlediska předestřené váhy porušení povinností není možné zjištění správních orgánů považovat za porušení rozpočtové kázně v míře odůvodňující stanovení odvodu.

I s ohledem na uvedené má stěžovatel za to, že argumentace krajského soudu vůbec nepostihuje materiální jádro předmětné správní žaloby. Je tomu tak proto, že se správní soud nikterak nevyjádřil k námitce, která směřovala k posouzení věci, kdy byl vybrán soutěžitel s nejnížší nabídkovou cenou. V této souvislosti se proto stěžovatel domnívá, že postup správce daně i krajského soudu lze právem označit jako šikanózní, pokud by nebyl dán příjemci dotace prostor k výběru kandidáta s nejvýhodnější nabídkou a bylo by možno jej sankcionovat. Rozsudek krajského soudu je i nepřezkoumatelný z toho důvodu, že ani krajský soud, ani žalovaný správní orgán nereflektovaly na poukazovanou skutečnost, že kontrolou Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5724/11-2600, nebylo zjištěno nedodržení podmínek a parametrů stanovených v registračních listech, rozhodnutích o poskytnutí dotace a v podmínkách tvořících nedílnou součást uvedených dokumentů. Krajský soud ani žalovaný správní orgán, ač na to stěžovatel opakovaně upozorňoval, nevzaly v potaz rozhodnou okolnost, že došlo ke splnění účelu dotace. Správní soud se pouze zmohl na konstatování, že je tato skutečnost nepodstatná pro tvrzení ohledně porušení rozpočtové kázně.

Stěžovatel má posléze i za to, že došlo-li k výběru soutěžitele podle zcela transparentního požadavku - nejnížší nabídkové ceny, zdárné realizace celé akce a absence nesouhlasu některého z dalších soutěžitelů vůči výsledku soutěže, nelze připustit, aby byl sankcionován za porušení formálních požadavků soutěže odvodem ve výši poskytnuté dotace. Jinak se jedná o porušení principu proporcionality (nepřiměřenosti sankce).

pokračování

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Odvolací finanční ředitelství se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožňuje s právními závěry krajského soudu. Tento správní soud se při svém rozhodování jednoznačně vyjádřil k tomu, proč žalobnímu návrhu stěžovatele nemohlo být vyhověno. Jak žalovaný správní orgán, tak i krajský soud ve svých rozhodnutích dostatečně odůvodnily, proč nepovažují odvolací či žalobní důvody za opodstatněné. Napadený rozsudek krajského soudu ani napadené rozhodnutí žalovaného nejsou nepřezkoumatelné, jak předestírá stěžovatel. Rozsudek krajského soudu je i věcně správný. Stěžovatel nesprávně poukazuje na zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a mylně dovozuje, že právní úprava nedefinuje neoprávněné použití peněžních prostředků. Žalovaný v projednávané věci podle tohoto právního předpisu nepostupoval (postupoval podle zákona o rozpočtových pravidlech). Tento zákon v ust. § 3 písm. e) jasně definuje pojem neoprávněného použití peněžních prostředků. Právě k takovému jednání ze strany stěžovatele došlo. Žalovaný se ztotožňuje se stěžovatelem jen v tom, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti musí nutně být neoprávněným použitím prostředků, jež by muselo vést k jejich vrácení do státního rozpočtu. Neoprávněné použití peněžních prostředků však není neurčitým pojmem, jak se snaží předestřít stěžovatel. Jde o přesně zákonem definované porušení právního předpisu (zde zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). V podrobnostech pak žalovaný odkazuje na obsah svého rozhodnutí a vyjádření k podané žalobě. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost stěžovatele zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3, 4 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podává z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Jde-li o vytýkanou nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o vlastnost rozhodnutí správního soudu, ke které je jako kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. K posouzení této vady řízení musel Nejvyšší správní soud přistoupit přednostně. Je tomu tak proto, že by bylo přinejmenším předčasné, aby se nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, byl-li by současně napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný nebo byl-li by založen na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Rozhodující správní soud není přitom limitován dispoziční zásadou (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. či § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces,

jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezn Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I.ÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“*. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: *„Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.“*

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“*. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“*. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat*

pokračování

takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“.

Nejvyšší správní soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvažil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Tak tomu ale v projednávané věci není.

Napadený rozsudek krajského soudu je v uvedeném směru a rozsahu plně přezkoumatelný. Je z něj dostatečně patrné, že správní soud posoudil zákonnost napadených rozhodnutí skrze veškeré uplatněné žalobní námitky obsažené v žalobě stěžovatele ze dne 19. 6. 2014 a že tento soud při svém rozhodování vyšel ze skutkového stavu zjištěného řádně žalovaným (strana 5 odst. 1 a násl. rozsudku). Vyplývá z něj také zcela dostatečně, jak správní soud posoudil stěžovatelovu věc po právní stránce, proč má jeho žalobní výhrady za liché, mylné či vyvrácené a z jakých důvodů má za to, že obstály skutkové a právní úvahy žalovaného. Nelze proto přisvědčit kusé a obecné výhradě stěžovatele, že argumentace soudu vůbec nepostihuje materiální jádro předmětné správní žaloby. Přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ostatně nasvědčuje i obsah podané kasační stížnosti, v níž stěžovatel, ve shodě s obsahem žaloby, vytýká krajskému soudu podle jeho mínění věcnou nesprávnost jím vyslovených názorů např. v otázce vadného vymezení pojmu neoprávněného použití prostředků, v otázce relevance jednotlivých porušených podmínek dotace, či v otázce závěrů o porušení rozpočtové kázně stěžovatelem.

Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný z toho důvodu, že správní soud nevěnoval zásadní pozornost skutečnosti, že ve výběrovém řízení zvítězil dodavatel s nejnížší nabídkovou cenou. Z rozsudku na straně 5 odst. 3 a na straně 6 odst. 1 lze dovodit, že bez ohledu na výsledek výběrového řízení krajský soud shledal porušení podmínek poskytnuté dotace, což je jediným zákonným důvodem k rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně. Krajský soud nepominul, že ve výběrovém řízení nakonec zvítězila společnost s nejnížší nabídkovou cenou. Jak lze ale jednoznačně dovodit z odůvodnění předmětného rozsudku, krajský soud této skutečnosti oproti prokázanému porušení zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, tedy principiálních podmínek výběrových řízení, nepřikládal zásadní význam. Stěžovatel musí vzít především na vědomí, že žalovanému správnímu

orgánu, ani krajskému soudu nepřísluší v této věci posuzovat porušení rozpočtové kázně pod prizmatem možného škodlivého následku tohoto jednání, ani to, že nakonec vyhrál soutěžitel s nejvýhodnější nabídkou. Tato okolnost by naopak byla relevantní např. při rozhodování o prominutí odvodu, jak ostatně stěžovateli sdělil přílehlavě již krajský soud. O posouzení této otázky ale v projednávané věci nešlo. Vyslovený názor krajského soudu o tom, že konečný výběr nejvýhodnější nabídky (s nejnižší cenou), či tvrzené naplnění účelu dotace, nebyly v projednávané věci relevantní okolností, a proto se jimi správní soud dále nezabýval (srov. i čl. 27 rozsudku krajského soudu), nemá proto za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu. Takový závěr je nadto i věcně správný.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný z toho důvodu, že krajský soud výslovně nereagoval na dílčí argumentaci stěžovatele vycházející z toho, že kontrolou Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5724/11-2600, cit.: „nebylo zjištěno nedodržení podmínek a parametrů stanovených v registračních listech, Rozhodnutích o poskytnutí dotací a v Podmínkách tvořící nedílnou součást uvedených dokumentů“. Je tomu tak proto, že stěžovatel ve skutečnosti takovou námitku ve své žalobě - v nyní projednávané věci - vůbec nevzněl. Podle předloženého spisu nebyla taková námitka ani obsahem jeho odvolání proti rozhodnutí správce daně ze dne 27. 11. 2013, č. j. 1847896/13/2200-04702-303497, Platebnímu výměru č. 173/2013. Již z tohoto důvodu nemůže být napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Nad rámec uvedeného je třeba poukázat i na okolnost, že krajský soud při svém rozhodování správně uvedl, že kontrola poskytnutých dotací je upravena vícero právními předpisy (srov. čl. 22, zvláště pak čl. 24 a násl. rozsudku). Tato skutečnost s sebou nutně nese i možnost provádění kontroly dotací ze strany více subjektů (počínaje poskytovatelem dotace a finančním úřadem konče). Žádný z výsledků těchto případných kontrol ale z povahy věci není nadřazen zjištěním ostatních kontrolních orgánů a ani nepředstavuje pro kontrolující orgán předběžnou otázku a s tím spojenou překážku věci rozhodnuté. Nejvyšší správní soud proto neshledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným, pokud uvedenou skutečnost krajský soud ve svém rozsudku výslovně neuvedl. Postačí, dospěl-li krajský soud při svém rozhodování k závěru, že v projednávané věci byla dána pravomoc žalovaného správního orgánu, resp. správce daně k provádění kontroly rozpočtové kázně stěžovatele ve smyslu ust. § 44 rozpočtových pravidel.

Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by napadený rozsudek krajského soudu trpěl stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelností.

Stěžovatel napadá i věcnou nesprávnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Namítá, že rozsudek krajského soudu je nezákonný, pokud správní soud dospěl k závěru, že zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů neobsahuje přesné vymezení pojmu „neoprávněného použití prostředků“. Z tohoto důvodu jej proto nelze sankcionovat za jednání, kterým jsou naplněny formální znaky sjednané např. ve smlouvě či v metodice a že takové jednání znamená automaticky povinnost správce daně k vyměření odvodu příjemci dotace. Rozsudek krajského soudu je však nezákonný i proto, že správní soud a žalovaný správní orgán vadně nepřihlížely k relevantní váze jednotlivých stanovených podmínek. Tyto podmínky spočívaly v tom, že výsledky výběrového řízení nenapadli neúspěšní soutěžitelé a krajský soud nesprávně přisvědčil žalovanému v otázce,

pokračování

zda ze strany stěžovatele vůbec došlo k takovému porušení rozpočtové kázně, které opravňovalo žalovaného k tomu, aby považoval zjištěné porušení kázně za natolik intenzivní, že ho vedlo až ke stanovení odvodu.

Podstatou sporu mezi účastníky řízení bylo posouzení zákonnosti rozhodnutí správce daně, resp. napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl stěžovateli pravomocně stanoven odvod do Národního fondu ve výši 1.935.453 Kč.

K vyměření tohoto odvodu stěžovateli došlo na základě zjištění správce daně v průběhu daňové kontroly hospodaření stěžovatele s finančními prostředky, které mu byly poskytnuty na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace č. ISPROFIN 1152220163, vydané Ministerstvem životního prostředí, na akci s názvem „Zateplení objektů příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Lišov, Nová 611/14 v Lišově, a smlouvy č. 08005683 o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí České republiky v rámci Operačního programu Životní prostředí. Poskytovatelem této dotace bylo Ministerstvo životního prostředí. Krajský soud ani správní orgány nepochybily, posuzovaly-li soulad hospodaření s těmito finančními prostředky podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a nikoliv podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, když nešlo o prostředky územních rozpočtů. Je proto zcela irelevantní tvrzení stěžovatele o tom, že zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů neobsahuje přesné vymezení pojmu „neoprávněné použití prostředků“, či domněnka, že stěžovatele nebylo možno sankcionovat za porušení podmínek sjednaných např. ve smlouvě o poskytnutí dotace nebo příslušné metodiky. V projednávané věci správní orgány zcela opodstatněně posuzovaly neoprávněnost nakládání s přidělenými prostředky státního rozpočtu podle rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů). Zde je pak zcela konkrétně (oproti zákonu č. 250/2000 Sb.) vymezen pojem neoprávněného použití peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, etc. [srov. § 3 písm. e) rozpočtových pravidel]. Pokud proto následně správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatel porušil rozpočtová pravidla, resp. že neoprávněně použil prostředky poskytnuté mu ze Státního fondu životního prostředí v rozporu s ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel (porušil rozpočtovou kázeň), a z tohoto důvodu mu vyměřily odvod za porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44a rozpočtových pravidel, nelze tomuto závěru ničeho vytknout.

Rozsudek krajského soudu není též nezákonný z toho důvodu, že by krajský soud při posuzování zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí a žalovaný správní orgán při stanovení odvodu nepřihlížely k významu jednotlivě porušených podmínek dotace a skutečnosti, že výsledek výběrového řízení nebyl jeho účastníky nijak napaden.

Krajský soud při svém rozhodování dospěl k závěru, že ze strany stěžovatele došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel (bod 21 rozsudku krajského soudu). Stejně tak následně správní soud v čl. 27 svého rozsudku účastníkům řízení osvětlil, že při rozhodování o stanovení odvodu nelze nikterak zohlednit argumenty stěžovatele o tom, že ze strany ostatních (neúspěšných) účastníků veřejné soutěže nebyly její výsledky nikterak napadeny. Krajský soud zde zcela správně zdůraznil, že při rozhodování o stanovení konkrétního odvodu, je podstatnou okolností zjištění o porušení rozpočtové kázně (zde porušení pravidel pro zadávání veřejných

zakázek), a že poukazované naplnění účelu dotace či absence napadení výsledku výběrového řízení je zde zcela irelevantní. Tomuto závěru krajského soudu nelze nic vytknout. Pokud správce daně dospěje k závěru o porušení rozpočtové kázně a tento právní závěr má oporu ve skutkovém stavu věci (jako tomu bylo i v tomto případě), není otázkou jeho libovůle, zda a v jaké výši odvod stěžovateli vyměří. Správce daně je naopak v této otázce vázán dispozicí zákona - zde ust. § 44a zákona o rozpočtových pravidlech. V jeho rámci se v projednávané věci správce daně, resp. žalovaný správní orgán pohyboval. Rozhodnutím správce daně ze dne 27. 11. 2013, č. j. 1847896/13/2200-04702-303497, byl stěžovateli vyměřen za porušení rozpočtové kázně ve smyslu ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel odvod do Národního fondu podle ust. § 44a odst. 4 písm. c) těchto pravidel ve výši 2.037.033 Kč. Toto rozhodnutí bylo změněno rozhodnutím žalovaného Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 6. 2014, č. j. 14264/14/5000-24700-710142, tak, že za užití ust. § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel, se snižuje vyměřený odvod ve výši 2.037.033 Kč na částku ve výši 1.935.453 Kč (tj. na částku, v jaké byla stěžovatelem porušena rozpočtová kázeň). Správní orgány tak za stavu, kdy zjistily, že stěžovatel porušil rozpočtovou kázeň, mu stanovily odvod za porušení této kázně ve výši uvedené v zákoně (§ 44a rozpočtových pravidel). Nemohly tedy nikterak zohlednit stěžovatelem poukazovanou skutečnost, že výběrové řízení nenapadli neúspěšní soutěžitelé a že byl ve svém důsledku dosažen i cíl dotace. Stejně tak nemohl ani krajský soud přihlížet k váze jednotlivých podmínek, za nichž byla stěžovateli dotace poskytnuta.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů neshledal, že by napadený rozsudek krajského soudu trpěl stěžovatelem vytýkanou nezákonností, a to nesprávným posouzením právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Jde-li o námitku stěžovatele o porušení principu proporcionality mezi zjištěným porušením rozpočtové kázně a stanoveným odvodem ve výši 100% poskytnuté dotace, Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. o nepřipustnou námitku.

Podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v ust. § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil, že: „*Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem soud při svém rozhodování nepřihlíží.*“

Ve světle uvedené zásady proto není přípustná námitka kasační stížnosti o tom, že v projednávané věci došlo k evidentnímu porušení zásady proporcionality mezi škodlivým jednáním stěžovatele (porušení rozpočtové kázně) a výší uloženého odvodu. Je tomu tak proto, že jde o námitku proti zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, kterou stěžovatel neuplatnil v žádném žalobním bodě již v řízení před krajským soudem,

pokračování

jehož rozhodnutí má být Nejvyšším správním soudem přezkoumáno, ač tak učinit zcela jistě mohl.

Stěžovatel tak svým postupem (neuvedením této námitky) neumožnil krajskému soudu, aby skrze tuto námitku a použité argumenty posoudil v uvedeném směru zákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se proto z důvodu nepřípustnosti blíže nezabýval uvedenou stížnostní námitkou ani k ní přdestřenou argumentací.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost směřující proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 – 31, protože není důvodná (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. 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 25. února 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu