



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Město Bezručice**, se sídlem ČSA 196, Bezručice, zast. JUDr. Michalem Zsemletem, advokátem, se sídlem v ul. Kardinála Berana 8, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 76/2014 – 78,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 9. 2014, č. j. MF-29233/2013/55-1204, (dále též „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 116 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů a podle § 22 odst. 10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, byl na základě odvolání žalobce změněn platební výměr vydaný Úřadem Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad ze dne 6. 11. 2012, č. 13/2012, na odvod za porušení rozpočtové kázně tak, že částka 16.367.875 Kč uložena správním orgánem prvního stupně

za porušení rozpočtové kázně se snižuje na 2.935.589 Kč. Žalovaný z příslušného spisu zjistil, že žalobci bylo na základě smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 4. 9. 2008 přislíbeno Regionální radou regionu soudržnosti Jihozápad poskytnutí účelové dotace maximálně ve výši 17.155.849,05 Kč na úhradu 92,5 % způsobilých výdajů projektu „Rekonstrukce místních komunikací v centrální části města“. Dotace byla vyplácena ex-post (vždy po předložení monitorovací zprávy a žádosti o platbu). Na provedení zakázky uzavřel žalobce dne 18. 8. 2018 smlouvu o dílo se zhotovitelem, spol. SWIETELSKÝ stavební s.r.o., vybraným na základě výsledku zjednodušeného podlimitního řízení na stavební práce dle zákona o veřejných zakázkách. Dne 28. 3. 2012 proběhl u příjemce audit, v jehož rámci byla zjištěna pochybení při čerpání dotace. Na základě těchto skutečností byl vydán platební výměr na částku 16.367.875 Kč, neboť bylo zjištěno, že žalobce uzavřel s dodavatelem, vybraným ve zjednodušeném podlimitním řízení, dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo, jehož předmětem byla změna technického řešení rekonstrukce místních komunikací a snížení celkové ceny díla, přičemž v rámci administrace monitorovací zprávy příjemce žádné stavební změny neohlásil. Tato změna vedla částečně k nerealizování některých prací, z důvodu použití původně neplánovaných materiálů bylo nutné provést vícepráce. Uzavřením dodatku č. 1 došlo podle správce daně k porušení § 23 odst. 7 písmeno a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“).

[2] Žalovaný k věci samé uvedl, že vycházel z auditního nálezu, který splňoval zákonem kladené požadavky. K potřebě víceprací vysvětlil, že ta vznikla z důvodu nedostatečné přípravy projektu, kdy nebyly včas k dispozici všechny potřebné informace, byť objektivně existovaly, tudíž se navržené řešení následně ukázalo nevhodným. Tato skutečnost přitom podle recentní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu zakládá odpovědnost zadavatele. Žalovaný se ztotožnil se závěrem správce daně, že neoznámením předmětných změn došlo k porušení povinností zadavatele, neboť neoznámil dopředu jakékoliv změny v projektu. Na základě takového hlášení o dalším postupu přitom má rozhodovat poskytovatel dotace, přičemž bez tohoto souhlasu nelze změnu projektu realizovat. Žalovaný měl rovněž výhrady vůči postupu žalobce ohledně zaplacení vyšší ceny veřejného osvětlení, jelikož v příslušné smlouvě bylo dohodnuto, že stanovená cena mohla být překročena jen za podmínek stanovených v zadávací dokumentaci (tj. v provedení prací nad rámec zadávací dokumentace nebo v jiné kvalitě), tudíž zadavatel neměl akceptovat její změnu z důvodu změny subdodavatele.

[3] Žalovaný nesouhlasil se správcem daně, že zjištěné změny v konstrukci vozovky mají podstatně odlišnou povahu než původní zakázka, jelikož použitý materiál je obdobný jako původně zamýšlený, shodný je i typ vozovky. Při realizaci projektu nebyly provedeny žádné specifické úkony, které by nějakým způsobem ovlivňovaly okruh potenciálních dodavatelů. Žalovaný proto nepovažoval za pravděpodobné, že by v případném dalším výběrovém řízení zadavatel vybíral z odlišného okruhu potenciálních zájemců, kteří by za změněných podmínek nabízeli lepší podmínky než stávající dodavatel. Žalovaný vyzval soudního znalce Doc. Ing. Františka Luxemburka, CSc, k doplnění jeho znaleckého posudku ze dne 19. 4. 2013 posouzením, zda změny v technologii konstrukce vozovky měly podstatně odlišnou povahu než původní zakázka, a proto bylo namístě

pokračování

zakázku nově zadat. Znalec k tomu uvedl, že „provedené změny nezavedly podmínky, které by umožnily připuštění jiných uchazečů, než těch, kteří byli původně připuštěni.“

[4] Jelikož se nepodařilo prokázat, že změny zakázky byly natolik podstatné, že ji bylo nutné nově zadat, dospěl žalovaný k závěru, že částka uložená k odvodu ve výši celé zakázky neodpovídá částce nezpůsobilých výdajů. Pro výpočet odvodu žalovaný vyšel z rozdílu mezi předpokládanými výdaji na původní řešení se skutečným stavem, přičemž akceptoval, že cena prací při kladení jednotlivých vrstev vozovky byla shodná bez ohledu na materiál. Uznal proto výdaj vynaložený za tuto práci v původně plánovaném objemu za způsobilý a do částky odvodu za porušení rozpočtové kázně jej proto nezahrnul. Provedl přehled výdajů, které byly z dotace proplaceny za vícepráce a které z uvedených důvodů nelze pokládat za způsobilé. Proto žalovaný změnil výši nezpůsobilých výdajů. Jelikož k úhradě těchto výdajů byla poskytnuta dotace ve výši 92,5 % z částky 3.173.609,10 Kč, stanovil žalovaný odvod ve výši 2.935.588 Kč.

[5] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 17. 10. 2014, v níž podrobně popsal průběh předmětného řízení. Nesouhlasil se závěrem správce daně, že změna v technickém řešení konstrukčních vrstev pozemní komunikace je podstatnou změnou předmětu zakázky, která je v rozporu se zadávacími podmínkami a která mohla omezit konkurenci nebo zvýhodnit stávajícího dodavatele stavby. Zdůraznil, že na provedení zakázky uzavřel dne 18. 8. 2008 smlouvu o dílo se zhotovitelem SWIETELSKY stavební s.r.o. Cena byla sjednána na částku 16.799.879 Kč bez DPH. V průběhu vlastních prací však došlo ke změně konstrukčních vrstev u některých komunikací, proto byl dne 19. 8. 2009 uzavřen dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo, jímž došlo ke snížení ceny díla na částku 14.869.748 Kč. Žalobce změnu složení konstrukčních vrstev u dotčených komunikací uvedl v monitorovací zprávě. Nejprve byla tato změna akceptována a dotace vyplacena, teprve následně správní orgán prvního stupně přišel s tím, že se jednalo o podstatnou změnu v předmětu zakázky, která je v rozporu se zadávacími podmínkami, tudíž mělo být zadávací řízení zrušeno. Správce dotace totiž měl za to, že nebyly splněny podmínky § 23 odst. 7 ZVZ pro uzavření předmětného dodatku. Žalobce však vůči tomu namítal, že se jedná o ryze odbornou otázku, neboť ke změně složení konstrukčních vrstev došlo na základě následného zjištění, že podloží je v některých částech komunikací stabilnější oproti stavu, jenž byl předpokládán v projektové dokumentaci. Následné řešení přitom veřejnou zakázku zlevnilo o částku 1.930.131 Kč bez DPH. Žalobce proto nechal zpracovat znalecký posudek č. 6/2013, který vypracoval Doc. Ing. František Luxemburk, CSc., který mj. konstatoval, že ke změně skladby konstrukcí vozovek došlo až po zahájení stavebních prací, přičemž s ohledem na veškeré technologie a požadavky příslušných norem nebylo možné započatou stavbu zastavit a vypsát nové výběrové řízení. Složení asfaltu po změně konstrukce vozovky přitom i dle znalce je možné považovat za správné. Proto žalobce musel uzavřít dodatek s tímž zhotovitelem, což odpovídalo i tomu, že případné změny v plnění předpokládala i původní smlouva o dílo. Dodatečné stavební práce, resp. jednotlivé odlišné vrstvy některých komunikací, nemohly být podle žalobce odděleny od původní zakázky, jelikož by to způsobilo závažnou újmu zadavateli. Zadavatel setrval na stanovisku, že se neprováděly dodatečné stavební práce, ale došlo pouze ke změně materiálu jednotlivých konstrukčních vrstev u některých komunikací, přičemž vlastní technologie pokládky byla shodná. Zdůraznil, že v důsledku této změny došlo k úspoře rozpočtových prostředků ve výši 1.930.131 Kč, jednalo

se tak o „méněpráce“. Tato úspora je podle žalobce plně v souladu se zásadami účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti hospodaření s veřejnými prostředky. Žalovaný sice nedospěl k závěru, že by uvedené změny byly natolik podstatné, aby odůvodnily zadání nové zakázky, avšak přesto tvrdí, že došlo k neoprávněnému použití prostředků poskytnutých z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad z důvodu proplacení víceprací v částce dotace ve výši 2.935.589 Kč. Žalovaný však při výpočtu těchto víceprací vyšel pouze z údajů o hodnotě materiálu, který byl ve skutečnosti na provádění díla použit, přestože byl o skoro dva miliony korun levnější oproti původní variantě. Žalobce opakoval, že při vyhlášení veřejné zakázky vycházel ze svého nejlepšího vědomí a z tehdejších poznatků. Kdyby nechal zakázku dokončit dle původní smlouvy, nebyl by sice sankcionován, avšak z veřejných rozpočtů by zbytečně bylo vynaloženo 1.930.131 Kč. Podle názoru žalobce by však takto řádný hospodář postupovat neměl, neboť by to bylo proti smyslu zákona o veřejných zakázkách. Jeho postup tedy odpovídal ZVZ, neměl by proto za to být sankcionován. Žalobce proto navrhoval, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 27. 1. 2015, v němž podrobně popsal průběh daňového řízení. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by rozhodoval na základě neúplně zjištěného skutkového stavu věci, neboť řádně vycházel z obsahu spisu, jehož součástí byla i podrobná zpráva o auditu. Požadavek žalobce na odborné zkoumání zjiitelnosti stavu podlození vozovky není důvodný, neboť žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí souhlasil s tím, že nepovažuje za prokázané, že zjištěné změny v konstrukci vozovky provedené v části projektu mají podstatně odlišnou povahu oproti původní zakázce, přičemž tyto změny neovlivňovaly okruh potenciálních dodavatelů. Právě proto byl uložený odvod v odvolacím řízení podstatně snížen. Zdůraznil, že dodatkem ke smlouvě o dílo č. 1 došlo nejen ke změně technického řešení komunikací, ale i k přecenění veřejného osvětlení, ačkoli původní smlouva toto neumožňovala, aniž by tuto změnu žalobce jakkoli vysvětlil. Nebylo přitom zjištěno, že by v mezidobí došlo k plošnému nárůstu cen za obdobná plnění, což by podle žalovaného takový postup ospravedlňovalo. Zvýšení ceny stavebních prací u veřejného osvětlení nelze považovat za způsobilé výdaje projektu, tudíž neměly být z dotace proplaceny, jednalo se tak o jednoznačné porušení rozpočtové kázně. Další pochybení se žalobce dopustil tím, že nenahlásil změnu v projektu v souladu s Příručkou pro příjemce, jež ukládá povinnost hlášení jakýchkoli změn v realizaci projektu, což žalobce nedodržel. Žalovaný proto setrval na závěru, že se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně a že uložený odvod je důvodný. Žalovaný navrhoval, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[7] Krajský soud v Českých Budějovicích se ztotožnil se stanoviskem žalovaného, a proto rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 76/2014 – 78, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Zdůraznil, že žalobce nerozporuje skutečnost, že došlo k porušení rozpočtové kázně ve vztahu k navýšení jednotkové ceny některých stavebních prací u veřejného osvětlení. Argumentace žalobce směřuje pouze proti závěrům žalovaného ohledně porušení rozpočtové kázně v souvislosti se změnou technického řešení konstrukčních vrstev vozovky. Soud přitom nesouhlasil s výtkami žalobce ohledně neprokázání podstatné změny veřejné zakázky a poukázal na stanovisko žalovaného, že změny veřejné zakázky nebyly natolik podstatné, aby bylo na místě zakázku znovu zadat. Žalovaný podle

pokračování

krajského soudu správně vycházel ze znaleckého posudku předloženého žalobcem, přičemž dospěl k závěru, že není pravděpodobné, že by v případném dalším výběrovém řízení zadavatel vybíral z odlišného okruhu potenciálních zájemců. Změnou veřejné zakázky vztahující se k technickému řešení konstrukčních vrstev vozovky tak nedošlo podle žalovaného k ohrožení výběru nejvhodnější nabídky. Soud souhlasil se žalovaným, že žalobce porušil povinnost hlásit změny projektu, kterou měl uloženou podle podmínek dotace. Soud se dále souhlasil obsáhle zabývat tím, zda žalobce postupoval řádně podle ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ. Při posouzení této otázky vyšel v souladu s § 52 odst. 2 s. ř. s., z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které se týkalo tohoto žalobce správního deliktu v souvislosti se způsobem zadání řešení veřejné zakázky, přičemž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vydal prvostupňové rozhodnutí dne 12. 2. 2014, č. j. ÚOHS-S590/2013/VZ-3210/2014/531/Spo, rozklad proti tomuto rozhodnutí zamítl předseda Úřadu rozhodnutím ze dne 12. 5. 2015, č. j. ÚOHS-R60/2014/VZ-11123/2015/323/RBu. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v těchto rozhodnutích dospěl k závěru, že žalobce ZVZ skutečně porušil. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodnutí o rozkladu argumentaci Úřadu zcela potvrdil. V rozhodnutí o rozkladu uvedl v bodě 65, že „(...) odstranění vrstev nad podloží provedené v rámci plnění předmětu veřejné zakázky (výkopovými pracemi) nelze chápat jako okolnost objektivní a nepředvídatelnou ve smyslu § 23 odst. 7 písm. a) zákona. Předmětnou okolnost nelze ve smyslu § 23 odst. 7 písm. a) zákona vnímat jako objektivně nepředvídatelnou i z hlediska toho, že sám zadavatel ve svém vyjádření ze dne 9. 10. 2013 připustil, že za určité časové a finanční náročnosti na stav podloží komunikace dal ověřit ještě před zahájením stavebních prací.“ Se závěry Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se krajský soud ztotožnil, odkázal dále na to, že i v tomto rozhodnutí byla řešena otázka znaleckého zkoumání, přičemž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vysvětlil, že předložený znalecký posudek se zabývá pouze technickou vhodností předmětné změny, nikoliv splněním podmínek § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ ohledně objektivně nepředvídatelných okolností, která je otázkou právní, nikoli odborného posouzení. Soud proto uzavřel, že žalobcem provedená změna nesplňovala podmínky ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ, neboť nebylo prokázáno, že potřeba změny původních zadávacích podmínek vznikla v důsledku objektivně nepředvídatelných okolností. Žalobce se tedy dopustil porušení rozpočtové kázně, neboť došlo ke změně projektu a k vícepracem, které žalobce poskytovateli dotace průběžně neoznámil postupem podle příručky pro příjemce, a zároveň bylo z jeho strany porušeno ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ. Ve vztahu k výši odvodu žalobce ničeho konkrétního neuváděl, pouze namítal, že celá veřejná zakázka byla oproti původnímu plánu zlevněna o 1.930.131 Kč, z čehož však nelze dovodit závěr o tom, že výše odvodu byla žalovaným stanovena nesprávně.

[8] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 76/2014 – 78, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 14. 1. 2016 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel podrobně popsal průběh řízení před správním orgánem a navazující soudní řízení. Vyslovil přesvědčení, že krajský soud rozhodoval zcela formálně a že je za jedno pochybení trestán dvakrát. Rozhodnutí krajského soudu ve spojení s napadeným rozhodnutím jej staví do neřešitelné situace, neboť podle jejich závěrů sice nebylo nutné zakázku rušit a nově zadat, avšak

stěžovatel je jimi přesto sankcionován za to, že nepodstatně změněnou zakázku nechal dokončit vybraným nejlevnějším uchazečem, čímž uspořil nemalé peněžní prostředky z veřejných rozpočtů. Stěžovatel setrval na stanovisku, že byl oprávněn postupovat podle ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ a zadat změnu původní zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Nesouhlasil rovněž s tím, že krajský soud vycházel z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, neboť tím odepřel stěžovateli právo na řádné přezkoumání napadeného rozhodnutí. Soud si měl učinit o této otázce úsudek sám, nikoliv slepě vycházet z tohoto správního rozhodnutí. Trval proto na stanovisku, že objektivně nepředvídané okolnosti v § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ jsou i takové případy, kdy použití jednotlivých technologií a materiálů závisí na okolnosti, která se teprve projeví po odstranění vrstvy staré vozovky. Předmětná veřejná zakázka byla vyhlášena v situaci, kdy předpokládal, že podloží pod rekonstruovanými pozemními komunikacemi je méně stabilní. Vytýkal Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, že podle jeho logiky je objektivně předvídatelnou okolností i přírodní katastrofa, kterou je nutné za současné klimatické situace v České republice pravidelně očekávat. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nadto nijak nevysvětlil, na základě čeho a komu byl stav podloží vždy znám. Stěžovatel předmětnou veřejnou zakázku vyhlásil dle svých nejlepších znalostí, což ostatně vyplývá i z toho, že projektová dokumentace byla schválena jak stavebním úřadem, tak poskytovatelem dotace. Nikdy navíc nebylo řečeno, v čem tato projektová dokumentace byla vadná a jaká ustanovení právního předpisu byla porušena. To, že se v průběhu stavby ukáže potřeba provedení změn projektové dokumentace na základě změny původně skrytých okolností, podle stěžovatele neznamená, že je původní dokumentace vadná. Poukázal přitom na nelogičnost a nesmyslnost celé situace, protože kdyby zakázku nechal dokončit v původní podobě, čímž by vynaložil prostředky z veřejných rozpočtů neefektivně, nebyl by podle jeho názoru vůbec sankcionován. Není rovněž správný závěr krajského soudu, že objektivní zjistitelnost stavu podloží je otázkou právní. Stěžovatel setrval na stanovisku, že stav podloží nebyl objektivně zjistitelný dříve, než byly odstraněny vrstvy komunikace nad ním, tudíž se touto otázkou mohl zabývat pouze znalec mající mnohaleté zkušenosti v oboru. K otázce neoznámení změny veřejné zakázky stěžovatel namítal, že tímto nebyl naplněn znak neoprávněného použití peněžních prostředků, když změny byly následně ohlášeny v etapové monitorovací zprávě a závěrečné zprávě, tudíž na jeho základě nemohlo dojít k uložení odvodu.

[9] Stěžovatel nesouhlasil ani s výší uloženého odvodu, zvláště když podle jeho názoru neporušil ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ a navíc v důsledku jím zvoleného postupu došlo k významné úspoře veřejných prostředků. V tomto směru zopakoval, že změna v projektu byla uvedena v etapové monitorovací zprávě i v závěrečné zprávě, přičemž byla odsouhlasena jak projektantem, tak i technickým dozorem investora. Žalovaný tedy při stanovení výše odvodu dostatečně nepřihlížel k závažnosti porušení rozpočtové kázně a k jeho vlivu na dodržení účelu dotace, tudíž jsou jeho závěry v rozporu se zásadami hospodaření s veřejnými prostředky a s duchem zákona, když v důsledku postupu stěžovatele došlo k nemalé úspoře veřejných prostředků. Závěry žalovaného tak porušují princip proporcionality a úměrnosti, neboť stěžovatel je postihován za to, že zvolil řešení, které mělo na veřejné prostředky velice pozitivní dopad. Stěžovatel v neposlední řadě namítal, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu ne bis in idem, jelikož v minulosti již byl potrestán Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pokutou ve výši 40.000 Kč za to, že

pokračování

změnu veřejné zakázky údajně nezákonně zadal v jednacím řízení bez uveřejnění. Neměl by proto být za totožné pochybení trestán dvakrát. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, případně aby zrušil i napadená rozhodnutí správních orgánů.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 4. 2. 2016, v němž se plně ztotožnil se závěry krajského soudu. Zdůraznil, že stěžovateli byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně spočívající v tom, že nedostatečně připravil předmětný projekt; nejednalo se tak o nepředvídatelné okolnosti, jak mylně opakuje stěžovatel. Žalovaný vysvětlil, že se stěžovatel mohl vyhnout uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně tím, že by spornou část veřejné zakázky uhradil z vlastního rozpočtu, nikoli z poskytnuté dotace. Ohledně námitky porušení proporcionality odvodu zdůraznil, že stěžovatel přehlíží, že napadeným rozhodnutím došlo k podstatnému snížení původního odvodu na hodnotu odpovídající vyvolaným a řádně nehlášeným změnám. Žalovaný nesouhlasil ani s tím, že by v projednávané věci došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, protože odvod za porušení rozpočtové kázně je možné chápat jako „vrácení“ části prostředků poskytnutých z dotace v důsledku porušení zákona souvisejícího s realizací projektu. Tento následek má za účel snížení majetkového prospěchu příjemce dotace ve výši přiměřené zjištěnému pochybení. Nejedná se - na rozdíl od rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ohledně porušení ZVZ a uložení pokuty za správní delikt - o správní trestání. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost 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 vytýkanou 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.“

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Na prvním místě se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s kasační námitkou stěžovatele, že krajský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces, neboť bez dalšího vycházel z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, čímž mu znemožnil řádně přezkoumat rozhodnutí žalovaného napadené v nyní vedeném řízení. Vyslovil v této souvislosti přesvědčení, že krajský soud rozhodoval zcela formálně a přehlédl, že stěžovatel je za jedno pochybení trestán dvakrát, čímž je porušena zásada „ne bis in idem“.

[15] Podle ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. „soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.“

[16] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s výtkami stěžovatele, že krajský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že vycházel z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Stěžovateli nebylo v žádném případě postupem krajského soudu bráněno v přezkumu rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 5. 2015, č. j. ÚOHS-R60/2014/VZ-11123/2015/323/RBu, totiž mohl a měl stěžovatel napadnout samostatnou správní žalobou v příslušných lhůtách u Krajského soudu v Brně podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., pokud se závěry v něm uvedenými nesouhlasil. Jestliže takto nepostupoval, nemůže v jiném soudním řízení, které proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nesměřovalo, brojit proti jeho meritorním závěrům – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 Afs 161/2006 - 93, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 1. 2015, č. j. Konf 11/2014 - 11.

[17] Nejvyšší správní soud je tudíž přesvědčen, že je nutné z pravomocného rozhodnutí orgánu veřejné moci vycházet, neboť tvoří věc rozhodnutou – res iudicata, resp. res administrata. Nelze toto pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné moci přezkoumávat po uplynutí příslušných lhůt bez zákonného podkladu, neboť tím by došlo k podstatnému narušení právní jistoty adresátů těchto rozhodnutí. To je rovněž např. důvodem, proč zákonodárce omezil použitelnost mimořádných opravných prostředků ve správním řízení (srov. ustanovení § 96 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nebo ustanovení § 101 téhož předpisu). Závěr, že i správní orgán při svém rozhodování vychází z jiného pravomocného rozhodnutí správního orgánu, přitom vyplývá z ustanovení § 57 odst. 3 správního řádu. Jestliže stěžovatel svá práva nehájil, žalobu proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nepodal, pak nepostupoval v souladu se zásadou vigilantibus iura scripta sunt (práva náležejí bdělým). Následně pak nelze takové rozhodnutí v jiném soudním řízení zpochybňovat, a to zvláště když stěžovatel předmětem soudního řízení takové jiné rozhodnutí správního orgánu

pokračování

neučinil – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197.

[18] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jej staví do neřešitelné situace. Nejvyšší správní soud se totiž s ohledem na zjištění Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podle něhož „dne 31. 7. 2008, tedy ještě před uzavřením smlouvy o dílo s vybraným uchazečem, proběhlo mezi zadavatelem a vybraným uchazečem jednání, které se uskutečnilo na podnět vybraného uchazeče. V zápisu z tohoto jednání je uvedeno, že „Po prostudování projektové dokumentace a fyzické prohlídce místa plnění vystalo několik závažných otázek, které je potřeba vyjasnit ještě před zahájením stavebních prací... Firma SWIETELSKY stavební s. r. o. po podrobném prostudování projektové dokumentace navrhuje úpravy skladby konstrukčních vrstev ve větvích H, I, J, K, L, Lb, M, N. Firma je na základě svých mnohaletých zkušeností přesvědčena, že s ohledem na dopravní zatížení komunikací v uvedených větvích bude pro kvalitní provedení díla plně postačující „lehčí“ skladba konstrukčních vrstev. Dle vyjádření firmy SWIETELSKY stavební s. r. o. to přinese snížení celkové ceny díla, přičemž bude dodržena požadovaná kvalita díla a také sledované projektové parametry stavby zůstanou zachovány.“, ztotožňuje se závěrem žalovaného, že stěžovatel pochybil v řádné a dostatečné přípravě zadávací dokumentace, a tudíž ve vymezení předmětu plnění. Není totiž pravdou, že teprve až po odstranění všech vrstev pozemní komunikace bylo zjištěno, že podloží je oproti původnímu předpokladu stabilnější, jak tvrdí stěžovatel. Z okolností případu totiž vyplývá, že tato skutečnost byla odborníkovi zjevná na první pohled bez ohledu na odstranění svrchní vrstvy, jelikož uchazeč na tuto skutečnost stěžovatele upozornil dokonce ještě před samotným uzavřením původní smlouvy na veřejnou zakázku, a tedy zjevně před zahájením vlastních prací.

[19] Dále se musel Nejvyšší správní soud zabývat stanoviskem stěžovatele, že byl oprávněn postupovat podle § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ a zadat změnu původní zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Podle § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ může zadavatel v jednacím řízení bez uveřejnění zadat veřejnou zakázku na stavební práce nebo veřejnou zakázku na služby rovněž v případě, jde o dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách, jejich potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a tyto dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby jsou nezbytné pro provedení původních stavebních prací nebo pro poskytnutí původních služeb, a to za předpokladu, že 1. dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby budou zadány témuž dodavateli, 2. dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby nemohou být technicky nebo ekonomicky odděleny od původní veřejné zakázky, pokud by toto oddělení způsobilo závažnou újmu zadavateli, nebo ačkoliv je toto oddělení technicky či ekonomicky možné, jsou dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby zcela nezbytné pro dokončení předmětu původní veřejné zakázky, a 3. v případě veřejného zadavatele celkový rozsah dodatečných stavebních prací nebo dodatečných služeb nepřekročí 20 % ceny původní veřejné zakázky.

[20] Jestliže stěžovatel setrvává na stanovisku, že k zodpovězení otázky, zda byly splněny podmínky § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ ohledně objektivně nepředvídatelných okolností ve vztahu k podloží pozemních komunikací, je nutné provést odborné zkoumání

prostřednictvím znalce, musí Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného o nutnosti respektování závěrů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže obsažené v jeho pravomocném rozhodnutí odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 3 As 18/2015 – 32, v němž dospěl ohledně přípustnosti jednacího řízení bez uveřejnění (byť podle ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ) k závěru, že „v této souvislosti považuje dále za vhodné akcentovat úvahu krajského soudu zmíněnou v úvodní části odůvodnění napadeného rozsudku, se kterou se ztotožňuje, podle níž relevantním podkladem k prokázání důvodů pro aplikaci § 23 odst. 4 písm. a) ZVZ mohou být toliko listiny obsahující odborné technické hodnocení, přičemž hodnocení právní je již úkolem (rizikem) žalobce. K tomu je nutno doplnit, že z konstantní judikatury (nejen) správních soudů plyne, že znalecký posudek je určen ke zkoumání otázek skutkových a nikoliv otázek právních (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 - 77).“ Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že i v případě aplikace ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ je nutné doložit splnění tam uvedených podmínek příslušnými odbornými podklady (např. i prostřednictvím znaleckého posudku), avšak jejich právní zhodnocení, tedy to, zda byly splněny veškeré podmínky citovaného ustanovení ZVZ, je věcí právní úvahy vycházející z těchto technických okolností, za kterou však plně odpovídá zadavatel (stěžovatel). Předmětný znalecký posudek přitom ani podle Nejvyššího správního soudu ničeho konkrétního neprokazuje, neboť pouze hovoří o technické správnosti a vhodnosti postupu stěžovatele. Ke sporné otázce, tedy zda stěžovatel dostatečně zkoumal předmět veřejné zakázky před jejím zadáním, se nijak nevyjadřuje.

[21] Bylo tedy věcí stěžovatele, aby provedl řádný průzkum oblasti a aby jasně vymezil předmět veřejné zakázky. Pokud takto nepostupoval a předmět veřejné zakázky postupně „doupřesňoval“, je nutné mu takovýto nedostatečně odborný přístup klást k tíži. Byl to totiž on, kdo odpovídal za řádné provedení zadávacího řízení dle ZVZ a řádné čerpání dotace. Nelze přitom hovořit o tom, že by výsledek byl pro stěžovatele neproporcionální, neboť mu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil poměrně nízkou pokutu (ve výši 40.000 Kč) a protože mu byl uložen po zásahu žalovaného s ohledem na celkovou výši dotace relativně nízký odvod za porušení rozpočtové kázně, jak bude dále vysvětleno.

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by žalovaný, resp. krajský soud situaci posoudil vnitřně rozporně, resp. v rozporu se zásadami hospodaření s rozpočtovými prostředky či duchem zákona. Žalovaný jasně vysvětlil, že stěžovatel sice porušil ZVZ, když uzavřel dodatek ke smlouvě o dílo v rozporu s ustanovením § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ, avšak toto pochybení nebylo z hlediska určení výše uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně takové intenzity, aby odůvodňovalo uložení odvodu v plné výši poskytnuté dotace. Tyto závěry přitom ani Nejvyšší správní soud nepovažuje za vnitřně rozporné, neboť jimi byla pouze zohledněna míra porušení povinností stěžovatelem ve vztahu k výši uloženého odvodu. Pokud by tuto úvahu žalovaný neprovedl, nezvážil by okolnosti případu a ponechal by prvostupňové rozhodnutí beze změny zejm. ohledně výše uloženého odvodu, dopustil by se pochybení, neboť by nedostatečně zvažil všechny okolnosti případu ve vztahu k proporcionalitě uloženého odvodu a závažnosti porušené povinnosti.

pokračování

[23] Jestliže stěžovatel dovozuje, že se nedopustil neoprávněného použití peněžních prostředků tím, že nedodržel Příručku pro příjemce ohledně průběžného oznámení změny zakázky, musí Nejvyšší správní soud odkázat na ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), podle kterého je neoprávněným použitím peněžních prostředků jejich použití, kterým byla mj. porušena povinnost stanovená smlouvou, zde smlouvou o poskytnutí dotace ze dne 4. 9. 2008. Podle čl. XII., bod 1 smlouvy o poskytnutí dotace se příjemce dotace zavázal při realizaci projektu postupovat podle dalších dokumentů, mezi něž patří příručka pro žadatele a příručka pro příjemce. Stěžovatel se měl podle těchto dokumentů, stanovících další povinnosti, chovat, jak vyplývá ze smlouvy o poskytnutí dotace. Pokud postupoval v rozporu s některou z těchto povinností, naplnil tím hypotézu ustanovení § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[24] Brojí-li stěžovatel proti výši uloženého odvodu argumentací, že se nedopustil porušení ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ, odkazuje Nejvyšší správní soud na výše uvedené závěry, které toto stanovisko stěžovatele vyvracejí. Pokud stěžovatel nesouhlasí se samotnou výší uloženého odvodu s odkazem na to, že na základě jeho postupu došlo k faktické úspoře veřejných prostředků o 1.930.131 Kč, tedy ke zlevnění zakázky, musí Nejvyšší správní soud uvést, že podle ustanovení § 22 odst. 4 a 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je fyzická osoba, která porušila rozpočtovou kázeň povinna provést odvod do rozpočtu, z něhož byly peněžní prostředky poskytnuty. Při nesprávném použití peněžních prostředků podle odst. 2 téhož ustanovení odpovídá odvod za porušení rozpočtové kázně výši neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků. Odvody za porušení rozpočtové kázně se počítají s výjimkou odvodů za porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek. Při porušení několika méně závažných povinností se odvody rovněž počítají, nestanoví-li veřejnoprávní smlouva jinak. Odvod lze uložit pouze do výše peněžních prostředků poskytnutých ke dni porušení rozpočtové kázně. Výše odvodu je tudíž stanovena zákonem a správní orgán se zabývá proporcionalitou mezi výší odvodu a výší neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.

[25] V projednávané věci žalovaný své závěry o výši odvodu obsáhle rozvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí na str. 6 až 8 (zejména v příložené tabulce). Samotná skutečnost, že stěžovatel s názorem žalovaného nesouhlasí a usuzuje na jinou výši uloženého odvodu, nedokládá zneužití či porušení principu proporcionality žalovaným. Žalovaný totiž důvodně stěžovateli vytknul celkem tři porušení jeho povinností v souvislosti se smlouvou o poskytnutí dotace ze dne 4. 9. 2008 – a to výše popsané porušení ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ z důvodu uzavření dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo, řádné a včasné neoznámení této změny a navýšení jednotkové ceny stavebních prací u veřejného osvětlení. Za takto zjištěného stavu nelze jedno dílčí zjištění abstrahovat od ostatních a poukazovat pouze na to, že na základě tohoto dílčího pochybení fakticky došlo k úspoře veřejných prostředků, neboť je tím přehlížen celý komplex jednání, které bylo stěžovateli důvodně vytknuto. Nelze tedy usuzovat, že odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 2.935.589 Kč je nezákonný jen proto, že došlo k úspoře veřejných prostředků ve výši 1.930.131 Kč, pokud je stěžovateli vytýkáno další jednání v rozporu s podmínkami

poskytnuté dotace. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem, že bylo na místě uložení odvodu ve výši stanovené žalovaným, který s ohledem na okolnosti případu podstatným (a přezkoumatelně odůvodněným) způsobem snížil odvod uložený rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zhruba na jednu pětinu jeho původní výše.

[26] Žalovaný odkázal na zprávu o auditu, podle níž část stavebních prací proběhla do jisté míry odlišně od původního projektu. Změna spočívá v tom, že dvě ze čtyř konstrukčních vrstev vozovky byly nahrazeny jednou vrstvou z materiálu obdobného charakteru, ale odlišných vlastností. Žalovaný proto při stanovení částky porušení rozpočtové kázně vycházel ze srovnání předpokládaných výdajů na původní řešení se skutečným stavem, jak je uvedeno v tabulce č. 2 ve zprávě o auditu a v obdobné tabulce s názvem „Porovnání cen – materiál, doprava, práce“, doplněné dne 2. 4. 2014 stěžovatelem. Žalovaný akceptoval námitku stěžovatele, že cena prací při kladení jednotlivých vrstev vozovky byla shodná bez ohledu na použitý materiál. Uznal proto výdaj vynaložený za tuto práci v původně plánovaném objemu za způsobilý a do částky odvodu za porušení rozpočtové kázně jej nezahrnul. Uvedl rovněž v odůvodnění konkrétní částky nezpůsobilých výdajů souvisejících s jednotlivými úseky komunikací a z těchto podkladů vypočetl částku porušení rozpočtové kázně, a to ve výši 2.939.589 Kč.

[27] Ve vztahu k argumentaci stěžovatele, že byla porušena zásada ne bis in idem, jelikož byl potrestán dvakrát za totéž protiprávní jednání, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že je nepřipustná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem.

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

[29] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, „kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na němž je toto rozhodnutí postaveno.“ K obdobným závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ve kterém uvedl, že „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách přdestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu *vigilantibus jura* postupovali v řízení shora

pokračování

popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponесou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, bylo konstatováno, že „podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.“

[30] Řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonnosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů; nevytváří proto novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace nemůže věcně vyjádřit k argumentaci ohledně toho, že byla porušena zásada ne bis in idem, jelikož stěžovatel byl potrestán dvakrát za totéž protiprávní jednání. Tuto argumentaci stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti, což je v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., které ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zakotvuje koncentraci řízení před krajskými soudy, tj. stěžovatel měl veškerou svou argumentaci dokládající podle jeho názoru nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí uvést již v řízení před krajským soudem ve lhůtě podle ustanovení 72 s. ř. s.

[31] Nad rámec nutného odůvodnění ohledně nepřipustnosti argumentace stěžovatele ve vztahu k porušení zásady zákazu ne bis in idem je nutné odkázat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 – 46, v němž bylo vysvětleno, že „moderační oprávnění soudu je vyhrazeno případům, kdy soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt. Porušení rozpočtové kázně však správním deliktem není a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Byť se v souvislosti s odvodem za porušení rozpočtové kázně běžně hovoří o jeho sankčním charakteru, neznamená tento přívlastek bez dalšího, že jde o sankci trestní povahy, na kterou by bylo možné aplikovat zákonné instituty určené pro oblast správního trestání (zde konkrétně institut soudní moderační trestu) či snad jiné zásady, které pro oblast správních deliktů dovodily správní soudy a Ústavní soud především analogií z oblasti trestního práva. V širším slova smyslu je totiž sankcí ve smyslu konstrukce právních norem jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti právní normy. Sankci v tomto širším slova smyslu pak od sankce v užším slova smyslu (tj. sankce trestní) odlišuje mj. cíl sankce. Přitom především cíl odvodu za porušení rozpočtové kázně, který je peněžitým plněním, jenž je příjmem státního rozpočtu [§ 2 odst. 1 a § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu], je jiný, než jaký je cíl trestní sankce. Tímto hlavním cílem je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil. Jestliže totiž dotace, v rámci níž jsou soukromým subjektům poskytovány veřejné finanční prostředky, nebyla zcela nebo z části využita ve prospěch stanovené priority, není důvod, aby tyto prostředky zůstávaly v rukou soukromého subjektu. 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.“

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[33] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. května 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu