



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **město Moravská Třebová**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 32/29, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2018, čj. MF-38939/2015/1203-5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2020, čj. 31 Af 36/2018-67,

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 :

[1] Dne 13. 4. 2011 žalobce uzavřel s Regionální radou soudržnosti Severovýchod smlouvu o poskytnutí dotace, na jejímž základě mu byla poskytnuta dotace na realizaci projektu s názvem „*Cesta od renesance k baroku*“. Skutečná částka poskytnuté dotace činila téměř 36,45 mil. Kč.

[2] Úřad regionální rady soudržnosti Severovýchod (správce daně) vydal dne 29. 5. 2015 platební výměr, kterým uložil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši téměř 350 000 Kč. Žalobce se odvolal. Žalovaný odvolání částečně vyhověl a platební výměr změnil tak, že částku uloženou jako odvod za porušení rozpočtové kázně snížil na přibližně 244 000 Kč. Žalobce napadl toto rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost. Jako hlavní důvod podání kasační stížnosti označil nesprávné právní posouzení věci. Kontrolní zjištění byla podkladem nesprávného právního uvážení jak správních orgánů,

tak následně správního soudu. Stěžovatel nesouhlasí s platebním výměrem na odvod za porušení rozpočtové kázně a napadá zjištění a závěry o jednotlivých porušeních rozpočtové kázně. Mj. zpochybňuje závěry správních orgánů ohledně *zakreslování průzkumů a vysprávek do grafické dokumentace* a neprovedení *průzkumu barevnosti* na pískovci, který dle něj nebylo možné provést. Stěžovatel také říká, že neporušil *zásadu transparentnosti* tím, že nezjišťoval důvody trhlin na korunní římse a jejich odstranění při realizaci díla. Další námitky zpochybňují závěry žalovaného ohledně *oprav prasklin na vrchních překladech arkád* či *granulometrického a mineralogického průzkumu*. Stěžovatel také uvádí, že vady díla nikdy nemohou být důvodem pro korekci dotace. Stěžovatel dále zpochybňoval *výčet vad díla z expertního posudku*. Ing. arch. Sommer, autor posudku, údajně neměl dostatečné kompetence ani odbornou způsobilost, jelikož není restaurátor s povolením ani soudní znalec v oboru restaurování. Další okruh výtek se týkal kumulace sankcí, jelikož žalovaný prý selektivně hodnotil jednotlivá pochybení a z nich izolovaně počítal výši odvodu za porušení rozpočtové kázně. Odvod tak byl neúměrný.

[4] Dle stěžovatele správní orgány dovodily závěr o porušení rozpočtové kázně z hypotetických úvah a spekulací. Jde o *exces při správním uvážení*, § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nebyl porušen. K zásadám ukládání odvodu za porušení rozpočtové kázně citoval stěžovatel z judikatury NSS, zmiňoval též účelnost využití dotačních prostředků a porušení zásady *legitimního očekávání* apod.

[5] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Ze spisů vyplývá, že stěžovateli byla na základě smlouvy ze dne 13. 4. 2011 poskytnuta dotace. Ze smlouvy mj. plyne, že jeho práva a povinnosti jako příjemce dotace vyplývají také z Příručky pro žadatele a příjemce (verze 8.0 ze dne 26. 10. 2009). Na základě dodatku ke smlouvě (č. 7 ze dne 11. 5. 2015) se přílohou smlouvy stal přehled „*Snížené odvody v případě porušení povinnosti dle smlouvy o poskytnutí dotace, které nemá přímý vliv na způsobilost výdaje*“. Na základě oznámení ze dne 14. 1. 2014 byla u stěžovatele zahájena kontrola (protokol sepsán k 10. 2. 2014). Správce daně vydal dne 29. 5. 2015 platební výměr, kterým stěžovateli uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši téměř 350 tis. Kč (bod č. 19 přílohy č. 2 smlouvy o poskytnutí dotace). Stěžovateli zejména vytkl (*pochybení č. 1*), že v zadávací dokumentaci, resp. prováděcí projektové dokumentaci v rámci veřejné zakázky na restaurátorské práce byly uvedeny *průzkumy a práce*, které měly být nezbytnou součástí řádného provedení restaurování a obnovy prvků, ale nakonec nebyly provedeny. Jmenovitě se jednalo o průzkum barevnosti, průzkum zjištění rozsahu poškození včetně zakreslení do grafické dokumentace, průzkum stávajících vysprávek včetně zakreslení do grafické dokumentace, průzkum salinity nadzemní části kamene a průzkum zjištění příčin trhlin v korunní římse. Podle správce daně výdaje za provedení restaurátorských průzkumů u objektu Zámeckých arkád nesplňují základní pravidla dle obecných zásad způsobilosti výdajů přílohy č. 8 Příručky pro žadatele a příjemce a jejich uplatněním byl porušen čl. IV. odst. 4.1 smlouvy o poskytnutí dotace. Proto je posoudil jako nezpůsobilé výdaje.

[8] Dále správce daně stěžovateli vytkl (*pochybení č. 2*), že objekt Zámeckých arkád vykazuje *značné defekty* – statické trhliny, smršťovací trhliny, defekty tmelu a povrchu

pokračování

kamene. Příčinou těchto defektů bylo mimo jiné i neprovedení shora uvedených průzkumů. Neprovedením požadovaných průzkumů a souvisejícím snížením kvality provedených prací se posunula ekonomická rovnováha ve prospěch dodavatele. Toto porušení správce daně posoudil jako podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy o dílo a porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách, zejména zásady transparentnosti, a současně jako porušení čl. XII odst. 12.1 smlouvy o poskytnutí dotace. Neoprávněným použitím finančních prostředků došlo k *porušení rozpočtové kázně* ve smyslu § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. K následnému odvolání stěžovatele žalovaný snížil částku odvodu za porušení rozpočtové kázně na částku cca 244 tis. Kč.

[9] Krajský soud správně zjistil, že skutková stránka věci nebyla mezi účastníky řízení sporná. Stěžovatel namítal nesprávnou právní kvalifikaci skutečností zjištěných v průběhu kontroly.

[10] V této věci NSS především nemůže pominout šablonovitost kasační stížnosti a to, že valná část kasační stížnosti neobsahuje skutečné stížnostní body. Stěžovatel **na prvních osmi stranách kasační stížnosti** (shrnutí v bodě [3] shora) pouze opakuje argumentaci, kterou předestřel již v žalobě. Nereaguje na to, jak se s touto argumentací vypořádal krajský soud. Nad rámec žaloby stěžovatel neuvedl téměř nic. Kasační stížnost se v prvních osmi stranách liší od žaloby v grafické úpravě textu (odlišné rozdělení textu do odstavců, převedení dílčích částí souvislého textu do odrážek či zvýraznění některých pasáží textu). Liší se také tím, že stěžovatel nově vložil několik slov do existujících větných konstrukcí („*po celou dobu*“, nelze trvat na „*pouhé*“ mechanické aplikaci apod.), ale i ojedinělým vložením části či celé věty do již jednou uplatněného žalobního tvrzení („*ač mohly a měly by být vnímány jako příliš formalistické a účelové*“, „*proto jsme věc zažalovali, a proto podáváme i tuto kasační stížnost*“, „*Sankcionování nelze založit na tom, že něco nelze vyloučit, ale má být vždy jasné a prokazatelně odůvodněno*.“). V této části kasační stížnosti tak stěžovatel neuplatnil žádné skutečné kasační důvody, neboť nijak nezpochybnil důvody rozsudku krajského soudu, který napadá. Dokonce na tento rozsudek ani nijak nereagoval (srov. podobně usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, body 10 až 12).

[11] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Proto stěžovatel musí polemizovat především s obsahem rozhodnutí krajského soudu, současně však nesmí v kasační stížnosti uvádět argumenty, které v žalobě neuvedl, byť je uvést mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V nynější věci by samo o sobě nevadilo, že zástupkyně stěžovatele poslala na NSS minimálně ve dvou kauzách téhož stěžovatele takřka identické kasační stížnosti (kromě nyní posuzované věci ještě ve věci vedené pod sp. zn. 10 Afs 398/2020). Avšak z valné části jde o prosté kopírování téže argumentace bez návaznosti na rozhodovací důvody krajského soudu (srov. však k projednatelným výtkám body [16] a dále).

[12] Na konci strany 8 kasační stížnosti stěžovatel namítl, že se krajský soud **nedostatečně vypořádal s žalobními námitkami**. Tato stručná námitka není důvodná. Krajský soud se s žalobou vypořádal, nic důležitého neopomněl. Rozhodně nemusel volit cestu vypořádání se s každým dílčím žalobním argumentem, ale mohl naopak proti nekonzistentně až chaoticky formulované žalobě postavit vlastní právní názor, v jehož

konkurenci žalobní body jako celek neobstojí, což ostatně i učinil [srov. např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68, nebo rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, *MPM Invest*, bod 34].

[13] **Výtky na stranách 9 až 13 kasační stížnosti** dílem rozvíjejí žalobní argumentaci, a tedy jde o přípustné námitky, dílem se jedná o zcela novou argumentaci či nové skutečnosti, které jsou v řízení o kasační stížnosti nepřipustné, respektive k nim NSS nepřihlíží.

[14] NSS zejména **nemůže přihlédnout** k tvrzení, že soutěž splnila cíl konkurence nabídek, jelikož došlo k „vysoutěžení“ díla za přibližně 50 % rozpočtové ceny. Tuto skutečnost stěžovatel netvrdil v řízení před krajským soudem (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[15] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je pak **nepřípustná** námitka, že kontrolující orgán měl zohlednit pouze výkladovou praxi z doby zadání zakázky, a ne v části vycházet z aktuální výkladové praxe k zákonu o veřejných zakázkách. **Nepřípustná** je též skupina výtek, v níž stěžovatel dovodil, že správní orgány zasáhly do jeho legitimního očekávání (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ani tuto námitku stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem a nelze ji přiřadit ani k jiné námitce, kterou stěžovatel vznesl v žalobě. Zcela jiným směrem mířila žalobní námitka, v níž stěžovatel tvrdil, že po něm nelze požadovat, aby v každé fázi zakázky předvídal, co zakázka s sebou při realizaci přinese. V této námitce stěžovateli nešlo o legitimní očekávání, ale o to, že nechtěl být sankcionován za pozdější změnu některých parametrů původní zakázky. Nad rámec nezbytně nutného NSS doplňuje, že stěžovatel ani netvrdí, že by jej poskytovatel dotace (který jej vícekrát kontroloval) nějak konkrétně ujišťoval o správnosti jeho postupů, a to právě ve vztahu k dílčím pochybením, která následně při další kontrole zjistil správce daně (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 10/2014-43, *PROPERTY PODNIKATELSKÁ*, část IV.A.).

K přípustným kasačním námitkám, kterými stěžovatel rozvíjel původní stručnou námitku překročení mezí správního uvážení

[16] Stejně jako krajský soud ani NSS se nedomnívá, že by v této kauze nastal nějaký exces ze správního uvážení. Dlužno zdůraznit, že stěžovatel přijal z veřejných rozpočtů určité dobrodiní. Protiváhou tohoto dobrodiní nebylo (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace a plnění podmínek, za nichž je dotace přijímána. Proto byl stěžovatel povinen splnit všechny podmínky pro udělení dotace (srov. takto již rozsudek ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90, *Róchus a Emenerencie*). Za dodržení těchto podmínek odpovídá příjemce dotace. Odpovědnost za řádné a včasné provedení podpořeného projektu nese podle podmínek nastavených v dotační smlouvě, rozhodnutí apod., a to i v případě, že realizaci projektu ovlivní skutečnosti nezávislé na jeho vůli (srov. přiměřeně rozsudky ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008-152, č. 2309/2011 Sb. NSS, *NELI S. P. A.*; nebo ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, *Povodí Labe, státní podnik*).

[17] Tím, že stěžovatel netrval na tom, aby jeho dodavatelé provedli některé dílčí práce, jak byly určeny v zadávací dokumentaci, sám dobrovolně podstoupil riziko, že mu bude vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně. Jakkoli se stěžovateli mohlo zdát

pokračování

nadbytečné tyto práce provést, nemohl odstoupit od původního zadání zakázky. Jak krajský soud vysvětlil v bodech 34 a 35 napadeného rozsudku, v tomto případě šlo o podstatnou změnu (zúžení) rozsahu předmětu smlouvy. Šlo totiž o poměrně specifické plnění, které je schopno plnit malé procento dodavatelů na trhu (stěžovatel nenechal provést plánovaný průzkum barevnosti a ani nezjišťoval rozsah a příčiny poškození korunní římsy). Zadavatel odpovídá za správnost a úplnost zadávacích podmínek (srov. § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, podobně též nyní účinný § 36 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek a na ně navazující judikaturu). Pokud by snad vyšlo najevo, že z pohledu projektu bylo zbytečné provádět sporné práce, stěžovatel si měl a mohl ve vztahu ke každé „nepotřebné“ dílčí práci či části díla *vyžádat* vyjádření poskytovatele dotace či jiného kontrolního orgánu. Stěžovatel nyní marně shazuje vinu na správní orgány s poukazem, že ony postupovaly mimo „rozumné“ meze správního uvážení. Dle NSS je to stěžovatel, který nebyl dostatečně opatrný a realizaci projektu nevěnoval potřebnou míru péče.

K sadě námitek, že stěžovatel byl při přípravě a realizaci projektu motivován výlučně odpovědností za kvalitu a usiloval o účelné využití dotace

[18] NSS nezpochybňuje vlastní snahu stěžovatele účelně využít poskytnuté prostředky. Nicméně i „účelné využívání prostředků“ musí sledovat alespoň základní pravidla. Jednotlivé kroky zadavatele by měly být předem vymezeny, a také, pokud možno, předvídatelné. Z § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách je zřejmé, že k porušení zásady transparentnosti postačí pouhá potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Toto pravidlo se ovšem neuplatní jen při zkoumání odpovědnosti za delikt dle právě cit. § 120, ale také v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení podmínek čerpání dotace. Vždy je na správním orgánu, který vede řízení o odvodu, aby vysvětlil, jak se porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek promítlo do porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

[19] V tomto případě správní orgány srozumitelně vysvětlily, že pozdější činností stěžovatel zúžil zakázku ve srovnání s tím, co obsahovala zadávací dokumentace. Neprovedením prací byl „*vybraný dodavatel bezpochyby zvýhodněn, protože v celkové ceně díla byly zahrnuty práce, které vůbec nebyly provedeny*“ (s. 14 napadeného rozhodnutí). Stěžovatelova polemika, že závěry žalovaného jsou spekulativní, že správní orgány vytvořily hypotetickou situaci, k níž nikdy nemohlo dojít, že neprokázaly, že by jeho postupem byl zúžen počet uchazečů, je tedy nedůvodná. K porušení rozpočtové kázně postačuje pouhá potencialita ovlivnění výběru v zadávacím řízení. Nutno dodat, že i pokud snad shora uvedená pochybení neměla vliv na *účel* použití dotačních prostředků, stále mohla ovlivnit průběh a výsledek zadávacího řízení, a tedy vést k porušení rozpočtové kázně (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, *Krnov*, bod 38).

[20] Na výše uvedeném nic nemění ani polemika, že stěžovatel nic neporušil, pokud „*nepřipustil předložení referencí uchazečů, kteří nebyli na referenčních zakázkách v pozici blavního dodavatele*“, či to, že správní orgány přenesly odpovědnost z uchazeče na zadavatele, jelikož zadávací dokumentace nebyla veřejně přístupná a je v zájmu uchazeče, aby si opatřil veškeré podklady, včetně zadávací dokumentace, protože zadavatel jej nemá

„vést za ruku“ apod. (s. 10 až 12 kasační stížnosti). Zdejšímu soudu není jasné, jak tyto dílčí kasační námitky navazují na původní žalobní body. Zcela jisté však je, že tato část kasační stížnosti nepolemizuje se závěry krajského soudu, naopak se s nimi mýjí.

[21] K výtce, že správní orgány měly přihlížet k novější judikatuře, která není tolik formalistická, NSS uvádí, že žalovaný v této věci postupoval plně v souladu se závěry již shora cit. usnesení rozšířeného senátu 1 Afs 291/2017, *Krnov*, tj. usnesení, které zdůraznilo zejména to, že uložený odvod musí být přiměřený závažnosti porušení dotačních podmínek.

[22] NSS tedy nevidí důvod jakkoli zpochybnit závěry krajského soudu. Stěžovatel víceméně jen opětovně uvedl argumenty, které jak správní orgány, tak krajský soud opakovaně popřely. Proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec 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 21. května 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu