



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery, soudkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **KARDIOCENTRUM VYSOČINA CZA a.s.**, se sídlem nám. Čsl. armády 26, Hluboká nad Vltavou, zast. JUDr. Jaroslavou Krybusovou, advokátkou se sídlem Hroznová 470/13, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 12. 2021, č. j. 50 Af 9/2019-141,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, č. j. MF-12109/2018/1203-11.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „správce daně“) ze

dne 4. 11. 2014, č. 18/2014, zn. RRRSJ 30122/2014, kterým byl stěžovatelce s odkazem na § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc, tj. do 31. 12. 2010 (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 50 429 655 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru), jenž odpovídá částce neoprávněně použitých prostředků – srov. § 22 odst. 5 ve spojení s odst. 2 téhož ustanovení rozpočtových pravidel územních rozpočtů, podle něhož neoprávněným použitím peněžních prostředků je mj. jejich použití takovým způsobem, kterým byla porušena povinnost stanovená smlouvou – zde konkrétně: „*Smlouvou o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad*“ (dále jen „smlouva o dotaci“).

[3] Smlouvu o dotaci stěžovatelka uzavřela s Regionální radou regionu soudržnosti Jihozápad (dále též „poskytovatel dotace“) dne 4. 9. 2008. Předmětem této smlouvy bylo poskytnutí finanční podpory v rámci Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad, a to ve formě účelové dotace na projekt s názvem: „*Relaxační a regenerační centrum Hluboká nad Vltavou*“ (dále též „projekt“). Smluvní strany postupně uzavřely tři dodatky ke smlouvě o dotaci, jimiž byl měněn mj. harmonogram jednotlivých etap projektu a výše způsobilých výdajů v rámci nich; tyto dodatky se ovšem nedotkly čl. I. 3., dle kterého je dotace poskytována pouze na způsobilé výdaje projektu, přičemž právě porušení tohoto ustanovení smlouvy o dotaci bylo důvodem výsledného porušení rozpočtové kázně.

[4] Projekt byl rozdělen do tří etap s tím, že dotace se poskytuje ve výši 49 % z celkových způsobilých výdajů projektu – maximálně však ve výši 141 802 481 Kč. Na základě žádosti o platbu byla stěžovatelce dne 30. 10. 2009 vyplacena dotace za 1. etapu projektu ve výši 50 429 654, 26 Kč (pozn. NSS příspěvek z Evropského fondu pro regionální rozvoj činil 85%, příspěvek z národních zdrojů činil 15%). Poté stěžovatelka požádala o vyplacení dotace také ve vztahu k dalším dvěma etapám, avšak těmto žádostem již poskytovatel dotace nevyhověl s ohledem na zjištěné nesrovnalosti v projektu. Vyplacení zbývajících částí dotace ve výši 91 372 826, 74 Kč se následně stěžovatelka domáhala ve sporném řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a dlužno dodat, že její návrh byl zamítnut rozhodnutím žalovaného, které stěžovatelka napadla žalobou u Městského soudu v Praze, jenž rozsudkem ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 Af 6/2021-75, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (tento zrušující rozsudek byl posléze zrušen rozsudkem NSS ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 Afs 290/2021-96, a věc byla vrácena k dalšímu řízení Městskému soudu v Praze, pozn. NSS).

[5] Podstatou zjištěných nesrovnalostí (následně potvrzených též provedeným auditem) byla jednak změna projektu, potažmo provedené stavby, jednak porušení pravidel pro výběrové řízení, což ve vztahu k již proplacené dotaci za 1. etapu projektu vyústilo ve shora uvedený platební výměr. Na základě něho byla stěžovatelka povinna odvést zpět 100 % z poskytnuté dotace (tj. 50 429 655 Kč). Na základě odvolání stěžovatelky žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2017, č. j. MF-8609/2015/1203, změnil platební výměr a výši odvodu za porušení rozpočtové kázně snížil na částku odpovídající 25 % poskytnuté dotace (tj. 12 607 414 Kč). Toto rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu

pokračování

ze dne 6. 12. 2017, č. j. 50 Af 5/2017-85, a to pro vady řízení týkající se nejen výsledné výše odvodu, ale také okolností vedoucích ke změně projektu.

[6] V dalším řízení se žalovaný – vázán právním názorem krajského soudu – znovu zabýval shromážděnými podklady, které dále doplnil, a to zcela zásadním způsobem. V mezidobí mu byly totiž předloženy dva znalecké posudky, které si pro účely probíhajícího trestního řízení nechala zpracovat Policie ČR: (i) znalecký posudek: „*Stavebně-ekonomické posouzení dotačního projektu s názvem Relaxační a regenerační centrum Hluboká nad Vltavou*“, č. 2355/14/2017, ze dne 24. 4. 2017, vypracovaný doc. Ing. Jaromírem Ryskou, CSc., znalcem pro obory ekonomika a stavebnictví (dále jen „znalecký posudek Ing. Rysky“), (ii) znalecký posudek: „*Fakturace zhotovitele, stavby Relaxační a regenerační centrum Hluboká nad Vltavou*“, č. 283-17, ze dne 15. 9. 2017, vypracovaný Českým vysokým učením technickým v Praze, fakultou stavební – znaleckým ústavem pro obory ekonomika, stavebnictví, projektování a geodézie a kartografie (dále jen „znalecký posudek ČVUT“). Žalovaný s těmito důkazy dle § 115 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), seznámil stěžovatelku, která na to reagovala tak, že doplněné důkazy nejsou úplné a že Policie ČR má k dispozici také (iii) znalecký posudek znaleckého ústavu (v oboru ekonomika) A-Consult plus, spol. s r.o., č. 27/2018, ze dne 31. 7. 2018, jehož zadavatelem byla stěžovatelka a požadovala „*odpovědi na otázky týkající se výstavby Relaxační a regenerační centrum Hluboká nad Vltavou*“ (dále též „znalecký posudek A-Consult“), a zároveň (iv) vyjádření společnosti PRO INREA CZ, a.s. ze dne 20. 4. 2018 ke znaleckým posudkům Ing. Rysky i ČVUT, včetně doplňujícího vyjádření jmenované společnosti ze dne 14. 8. 2018 (dále jen „vyjádření PRO INREA“).

[7] Žádný ze zmíněných důkazů žalovaný neopomněl, obsáhle citoval zejména ze znaleckých posudků a nakonec vzal za prokázané, že ke změně projektu – především založení stavby nebyl důvod v podobě neznalosti geologického podloží, ale jednalo se o reakci na požadavek investora, přičemž ke změně došlo ještě před zahájením stavebních prací dne 11. 8. 2008 na základě smlouvy o dílo ze dne 8. 8. 2008 na provedení spodní stavby podepsané mezi stěžovatelkou a společností HOCHTIEF CZ a.s. Dne 5. 1. 2009 stěžovatelka uzavřela s uvedenou společností novou smlouvu o dílo, která nahradila smlouvu předchozí a která se vztahovala již na zhotovení celé stavby; součástí smlouvy byl i položkový rozpočet, který byl vypracován na stavební dílo definované projektovou dokumentací pro stavební povolení z 12/2004. Na základě smlouvy o dílo ze dne 5. 1. 2009, resp. jejího rozpočtu také probíhala fakturace zhotovitele stavby za období 09/2008 až 06/2009 v celkové výši 102 917 662 Kč, která byla následně stěžovatelce ve výši 49 % plně proplacena. Jak však bylo zjištěno, veškeré práce nebyly fakturovány podle platného rozpočtu a skutečného stavu na stavbě odpovídajícímu prováděným pracím. Posléze došlo totiž k uzavření dodatku č. 1 ze dne 14. 8. 2009 ke smlouvě o dílo ze dne 5. 1. 2009, jehož součástí byl nový rozpočet, který byl vypracován na stavební dílo dle projektové dokumentace pro provádění stavby z 12/2008 a který odpovídal fyzické realizaci stavby.

[8] Stěžovatelka tak celý projekt realizovala od počátku jinak, než jak byl schválen a následně z její strany také fakturován – nejednalo se přitom o žádné nepředvídatelné změny projektu, z nichž nejpodstatnější je právě zmíněná změna založení stavby a dále též

změny v uspořádání vnitřní dispozice stavby v souvislosti s naplněním podmínek pro pětihvězdičkové zařízení. Tyto skutečnosti žalovaný vyhodnotil jako závažné, mající vliv na splnění podmínky způsobilosti výdajů ve smyslu čl. I. 3. smlouvy o dotaci. Žalovaný proto podané odvolání zamítl a potvrdil napadený platební výměr, neboť podle jeho názoru byl stěžovatelce stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně oprávněně, a to i pokud jde o jeho výši odpovídající 100 % poskytnuté dotace.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou krajský soud zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10] V obsáhlém a strukturovaném odůvodnění se krajský soud vypořádal s jednotlivými žalobními body, jimiž stěžovatelka zpochybňovala rozhodnutí žalovaného. Toto rozhodnutí krajský soud neshledal nepřezkoumatelným – byť připustil, že ve vztahu k odvodu ve výši 100 % vyplacené částky je část odůvodnění velmi strohá; ovšem je třeba ji číst v kontextu celého odůvodnění a jako taková úvaha žalovaného ob stojí, a to ve světle všech zjištěných pochybení, jimž se dále věnoval.

[11] Ještě předtím však krajský soud poukázal na limity dané § 75 odst. 1 s. ř. s. s tím, že jako skutkové novoty, k nimž nemůže přihlížet, vyhodnotil výsledky trestního řízení, které bylo v souvislosti s projektem vedeno Policií ČR a vyústilo v rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 9. 2019, č. j. 17 T 30/2018-10627; tímto rozsudkem byli obžalovaní Ing. Miroslav Skořepa, Ing. Vladimír Hlavatý (jako jednatelé a následně členové představenstva stěžovatelky) a Ing. P. D. (jako osoba zodpovědná mj. za podklady pro smlouvu o dotaci a kontrolu provedených prací) uznáni vinnými, že spáchali zločin dotačního podvodu a zločin poškození finančních zájmů EU, za což byli odsouzeni k podmíněnému trestu odnětí svobody a náhradě škody; tuto škodu měli zaplatit České republice zastoupené žalovaným ve výši 42 865 206, 12 Kč (odpovídající podílu dotace z rozpočtu EU) a poskytovateli dotace ve výši 7 564 448, 14 Kč (odpovídající podílu dotace z národních zdrojů). K odvolání státního zástupce i obžalovaných ve věci rozhodoval Vrchní soud v Praze, který rozsudkem ze dne 27. 5. 2020, č. j. 5 To 78/2019-10768, napadený rozsudek zrušil a rozhodl nově, nicméně původní rozhodnutí o trestu i o náhradě škody zůstalo stejné. A právě na tom stěžovatelka stavěla závěr, že nárok na vrácení dotace plynoucí ze smlouvy o dotaci zanikl, neboť byl již plně uspokojen, což ovšem krajský soud s ohledem na fixaci přezkumu ke stavu v době správního rozhodnutí, které oběma trestním rozsudkům předcházelo, nemohl hodnotit. Z obdobných důvodů krajský soud nepřihlédl ani ke shora zmíněnému rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 18 Af 6/2021-75, ve věci souvisejícího sporu z veřejnoprávní smlouvy ohledně nevyplacení dotace za zbývajících dvě etapy projektu.

[12] Dále se krajský soud zabýval tvrzenými procesními vadami, přičemž jako opožděnou vyhodnotil námitku týkající se nedostatečně vedeného spisu. Současně dodal, že sám z vlastní úřední povinnosti nezjistil v předloženém spisovém materiálu vady, které by mu bránily v přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud odmítl jako nedůvodné také tvrzení stěžovatelky, že by postup žalovaného nebyl souladný s § 115

pokračování

odst. 2 daňového řádu, neboť z reakce stěžovatelky je zřejmé, že účel uvedeného ustanovení byl naplněn – stěžovatelka se s obsahem znaleckých posudků Ing. Rysky a ČVUT seznámila a vyjádřila se k nim. Nelze tedy v důsledku doplnění dokazování v odvolacím řízení hovořit o překvapivosti rozhodnutí, stejně jako o porušení zásady dvojinstančnosti řízení.

[13] K podstatě věci samé pak krajský soud předeslal, že k porušení rozpočtové kázně došlo dne 30. 10. 2009, kdy byla dotace připsána na účet stěžovatelky, žalovaný proto postupoval podle relevantních ustanovení týkajících se porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů ve znění novely provedené zákonem č. 477/2008 Sb., tedy s účinností od 1. 4. 2009 do 31. 12. 2010. Toto byl zákonný podklad pro rozhodnutí žalovaného, který část odvolacích námitek, jež se vztahovaly k nezpůsobilosti výdajů, neshledal důvodnými, přičemž řízení v tomto směru sám významně doplnil. Primárně se opřel o nové znalecké posudky Ing. Rysky a ČVUT, z jejichž závěrů plyne, že neexistoval žádný důvod ke změně založení stavby a stavba, resp. projekt jako takový, byl od samého počátku realizován v jiné podobě. Z uvedeného vyšel i krajský soud, který v této souvislosti vyzdvihl, že dokumentace pro provedení stavby je detailněji zpracovanou dokumentací pro stavební povolení – ta obsahuje technické řešení stavby a je podkladem pro to, jak má být stavba prováděna. V daném případě jsou ovšem tyto dvě projektové dokumentace odlišné, stavby v nich projektované nejsou totožné. Projekt byl přitom od počátku realizován podle dokumentace pro provádění stavby; tzn., že žádné nepředvídatelné okolnosti, jak tvrdila stěžovatelka, zde nebyly. A nic na tom nemění ani tvrzená změna podmínek pro pětihvězdičkové ubytovací zařízení – stěžovatelka neuvádí, co konkrétně bylo nutné zhotovit jinak, co přesně byly ony neočekávané změny projektu, přičemž podle krajského soudu nelze mít rozumně za to, že pouhá změna nároků na zařízení této kvality by ospravedlňovala např. zcela jiné uspořádání vnitřní dispozice objektu, zcela jinou strukturu rozpočtů apod.

[14] Pokud jde o fakturaci, k ní krajský soud – ve shodě s žalovaným – zopakoval, že v relevantním období bylo fakturováno na základě položkového rozpočtu podle smlouvy o dílo ze dne 5. 1. 2009, jenž se ovšem lišil a nebyl porovnatelný s položkovým rozpočtem podle dodatku č. 1 ze dne 14. 8. 2009 ke smlouvě o dílo ze dne 5. 1. 2009, který odpovídá skutečně realizované podobě projektu podle projektové dokumentace pro provádění stavby; ta se ovšem odlišuje od dokumentace pro stavební povolení, která byla přílohou žádosti o dotaci a ze které vycházel i původní položkový rozpočet jednotlivých etap i celého projektu. Proto byla stěžovatelka povinna postupovat v souladu s touto dokumentací a jako příjemce dotace provést stavbu v souladu s předloženým projektem a jeho rozpočtem, což neučinila.

[15] Ve své podstatě stěžovatelka od samého počátku realizovala jiný projekt, což je podle krajského soudu nutno hodnotit jako použití prostředků na jiný účel. Peněžní prostředky byly spotřebovány a odňaty svému účelovému určení, neboť projekt – stavba, byla realizována v jiné podobě v rozporu s podmínkami smlouvy o dotaci a nejednalo se o žádné marginální změny; v podrobnostech přitom krajský soud odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného a závěry znaleckých posudků obstaraných od Policie ČR, z nichž je zřejmé, že nejpodstatnější změny stavby spočívaly v jiném řešení pilotového založení stavby, jiném vnitřním uspořádání hlavního objektu „A“, odlišném řešení a umístění

výtahových šachet, vybudování kruhového schodiště nebo zrušení spojovacího krčku mezi objekty.

[16] Popsané odchýlení se od projektu a vůbec celý postup stěžovatelky předcházející vyplacení dotace akceptoval krajský soud jako závažné porušení dotační smlouvy – konkrétně čl. I. 3., dle něhož je dotace poskytována pouze na způsobilé výdaje projektu; jejich podrobný popis uváděl rozpočet projektu, jehož změny se řídily příručkou pro příjemce, potažmo metodickými pokyny poskytovatele dotace. Tyto dokumenty mají nezastupitelnou roli, přičemž podle krajského soudu musela být jejich existence od samého počátku stěžovatelce známa a nelze mít za to, že by se jí do dispozice vůbec nedostaly. V řízení před krajským soudem tak nebylo nutné prokazovat, zda byly v den podpisu smlouvy o dotaci „vyvěšeny“ na internetu. Stěžovatelka, resp. osoby za ni jednající měly, pokud by se pokoušely dané dokumenty na internetu neúspěšně zobrazit, tuto skutečnost poskytovateli dotace ihned sdělit, což se nestalo. Jakékoli dokazování v tomto směru tedy považoval krajský soud za nadbytečné.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[17] Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Konkrétně stěžovatelka svoji kasační stížnost strukturovala do několika oblastí, které lze – v logice soudního přezkumu a posloupnosti případu stěžovatelky – shrnout následovně.

[18] Napadenému rozsudku stěžovatelka vytýkala v první řadě vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti závěrů krajského soudu, potažmo žalovaného, jemuž vyčítala též další vady vztahující se zejména ke skutkovým zjištěním. Vývoj skutkových zjištění se v čase dosti podstatně měnil a ve výsledku je založen téměř výhradně na znaleckých posudcích Ing. Rysky a ČVUT zpracovaných pro trestní řízení, které podle stěžovatelky z podstaty věci cílí jinam, než je dodržení účelu projektu ve vztahu k rozsahu realizovaných změn. Vedle toho stěžovatelka nesouhlasí ani věcně se závěry znaleckých posudků a připomíná, že naproti tomu sama předkládala znalecký posudek A-Consult i další odborná vyjádření. Žalovaný ani krajský soud ovšem tento znalecký posudek dostatečně nezhodnotili, resp. spolehli se na jeho zhodnocení Ing. Ryskou, což mu nepřísluší (nevypracovával revizní znalecký posudek). Zatímco z posudků zpracovaných pro Policii ČR žalovaný obsáhle cituje, závěry posudku dodaného stěžovatelkou jen stručně shrnuje, přičemž si z něho bere pouze závěry, které mu konvenují – tedy, že v průběhu realizace projektu došlo ke změnám ve stavební části, což nikdo nerozporuje.

[19] To, co stěžovatelka rozporuje, je především závažnost těchto změn a jejich důsledky v podobě 100% odvodu za porušení rozpočtové kázně. Vedle toho však napadá i další dílčí procesní aspekty.

[20] Podle stěžovatelky nebyla její žalobní námitka ohledně nedostatečně vedeného spisu uplatněna opožděně, navíc bylo na místě, aby se touto otázkou krajský soud zabýval sám i bez námítky. Součástí spisu musí být nejen znalecké posudky, ale i projektové dokumentace a další relevantní dokumenty obsahující dotační podmínky, jako je např.

pokračování

příručka pro příjemce nebo metodický pokyn ke způsobilým výdajům (viz rozsudek NSS sp. zn. 5 Afs 137/2020, zejm. bod [22]). Dané dokumenty stěžovatelka připodobnila k obchodním podmínkám, u nichž je nezbytné, aby byly smluvním stranám známe – tak tomu dle krajského soud bylo, s čímž ovšem stěžovatelka nesouhlasí; má za to, že nebyly přiloženy ke smlouvě o dotaci a nebylo prokázáno, že jí byly v době podpisu smlouvy známy. Fyzicky stěžovatelce příručky a metodické pokyny předány nebyly a jejich současný obsah na internetových stránkách odkazovaných smlouvou o dotaci je odlišný. Obstarání uvedených dokumentů nebylo povinností stěžovatelky, nýbrž žalovaného, jehož postup podle stěžovatelky nebyl souladný ani s § 115 odst. 2 daňového řádu. Stěžovatelka jako účastník řízení měla být žalovaným seznámena se závěry, které z dodatečně zjištěného skutkového stavu, tj. z předložených znaleckých posudků zpracovaných pro účely trestního řízení, dovozuje, včetně úvah, jimiž se při jejich hodnocení řídil – a to právě proto, že se řízení nacházelo u odvolacího orgánu (zásada dvojinstančnosti a omezení překvapivosti rozhodnutí).

[21] V kontextu s celkovou délkou řízení, které před správními orgány a soudy trvá cca 12 let, pak stěžovatelka poukázala na to, že 27stránkový rozsudek krajského soudu jí byl doručen pouhý den poté, co proběhlo jednání, na němž přednesla řadu informací a argumentů, s nimiž bylo nutno se vypořádat. To krajský soud učinil velmi omezeně, a proto stěžovatelka vyjádřila domněnku, že fakticky bylo rozhodnuto již před samotným jednáním, což nepřispívá důvěře účastníků ve spravedlivý proces.

[22] Jak již bylo naznačeno, základem kasační stížnosti je účel projektu (dotace) a k tomu se vážící skutečnosti týkající se provedených změn projektu, jejich závažnosti a vlivu na způsobilost výdajů a vůbec celkovou výši odvodu.

[23] Výše odvodu musí být přiměřená závažnosti porušení rozpočtové kázně, přičemž důležitou roli v tomto ohledu hraje účel dotace – tím bylo vybudování odpovídající infrastruktury pro zvýšení konkurenceschopnosti a další rozvoj cestovního ruchu; onou infrastrukturou bylo přitom myšleno relaxační a regenerační centrum v atraktivní poloze města Hluboká nad Vltavou. Toto centrum bylo opravdu vybudováno, což není nikým rozporováno, jak ostatně uvedl i krajský soud. Stěžovatelka však nesouhlasí s navazujícím závěrem krajského soudu, dle kterého ve své podstatě realizovala jiný projekt, než na který byla uzavřena dotační smlouva, což je nutné hodnotit jako použití prostředků na jiný účel. Účel projektu je jen jeden a dle stěžovatelky byl naplněn, přestože v průběhu realizace projektu došlo k jeho změně. Stavební odlišnosti, k nimž došlo, nepovažovala stěžovatelka za tak zásadní, aby se jednalo o jiný projekt. Podle stěžovatelky nejsou změny v projektech v průběhu realizační fáze ničím neobvyklým nebo zapovězeným, naopak k jejich posuzování byla vydána samostatná metodika, která řeší i otázku předvídatelnosti změn. Ta by měla být posuzována spíše extenzivní formou výkladu a nelze klást stěžovatelce k tíži, že v roce 2004, kdy se tvořila projektová dokumentace pro stavební povolení, netušila, jaké budou požadavky na pětihvězdičková zařízení v roce 2010 nebo jaké piloty „prijme“ podklad pro budoucí stavbu, když v době projektování zde stála stavba jiná a hydrogeologický průzkum nebylo možné provést. Pokud v důsledku změn projektu nedošlo ke vzniku některých fakturovaných výdajů, tyto musí být odečteny, resp. v jejich výši vyměřen odvod, ale nelze z tohoto důvodu vyměřit odvod ve výši 100 %.

[24] Stěžovatelka připustila, že projekt doznal změn a mělo docházet k hlášení těchto změn před jejich uskutečněním. Nicméně toto formální pochybení nemohlo mít vliv na naplnění účelu projektu a věcnou způsobilost výdajů projektu s celkovým rozpočtem způsobilých výdajů téměř 290 mil. Kč (a s dotací ve výši 49 % způsobilých výdajů, tj. cca 142 mil. Kč). Z pohledu stěžovatelky se nejednalo o realizaci jiného projektu, ale došlo k některým stavebním změnám, jejichž rozsah byl vůči celému projektu malý – tudíž i případně nezvládnutá forma a způsob hlášení změn nemůže v konečném důsledku vést k odejmutí celé dotace. To platí tím spíše, že z napadeného rozsudku (bod 19.) lze vyčíst – s odkazem na rozhodnutí žalovaného, které pro změnu odkazuje na znalecký posudek Ing. Rysky – toliko jediný číselný údaj, dle něhož mělo dojít k nezpůsobilým výdajům ve formě navýšení ceny o 34, 31 mil. Kč. K tomuto údaji se stěžovatelka v kasační stížnosti opakovaně vrací ve snaze dovodit, že nešlo o závažné porušení rozpočtové kázně a nebylo na místě vyměření odvodu ve výši celé poskytnuté dotace.

[25] Krajský soud v tomto směru podobně jako žalovaný přejal obecný závěr Policií ČR zadaného znaleckého posudku, což stěžovatelka rovněž napadá a upozorňuje na to, že rozhodující orgány vycházely ze závěrů souvisejícího trestního řízení. V tomto řízení následně došlo i k pravomocnému odsouzení a podle názoru stěžovatelky vše směřovalo k tomu, že je nutno ji „odebrat veškeré finanční prostředky, ať již se k tomuto cíli dospěje jakýmkoliv argumenty“. Takto však k věci přistupovat nelze, neboť ani případné odsouzení fyzických osob za určité jednání týkající se realizace projektu není rozhodující. Ostatně v současné době již ani žádné pravomocné rozhodnutí odsuzující kohokoliv v souvislosti s projektem – po zásahu Nejvyššího soudu – neexistuje.

[26] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek je řádně odůvodněný a plně přezkoumatelný. Ohledně skutkového stavu věci odmítl, že by pouze převzal výsledky znaleckých posudků; sám provedl vyhodnocení právních otázek spojených se zjištěným skutkovým stavem. V souladu s § 115 odst. 2 daňového řádu žalovaný se znaleckými posudky stěžovatelku seznámil a dodal, že pokud by jí měl seznámit též s právními závěry, které ze znaleckých posudků dovozuje, pak by musel stěžovatelce zaslat již samotné rozhodnutí ve věci. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by stěžovatelka naplnila účel dotace, tj. vybudovala relaxační a regenerační centrum v souladu se smlouvou o poskytnuté dotaci. Plně se ztotožnil se závěry krajského soudu a popsal podstatné odchylky od schváleného projektu týkající se spodní části stavby, uspořádání vnitřní dispozice apod. Tyto odchylky nebyly způsobené nepředvídatelnými okolnostmi, nýbrž se jednalo o změny požadované stěžovatelkou, která k tomu předložila dva nesrovnatelné položkové rozpočty, u nichž navíc byly upravovány částky a fakturováno v rozporu se skutečným stavem. Podle žalovaného tak nebylo možno postupovat jinak, než odejmout dotaci v plné výši. Poukázal přitom i na trestní řízení a v mezidobí vydaný odsuzující rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 2. 2022, č. j. 17 T 30/2018-11224. Na závěr žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

[27] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na své dosavadní argumentaci, v níž namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu a další vady řízení; zejm. porušení § 115 odst. 2 daňového řádu, dle něhož měla být žalovaným seznámena se závěry, které ze zjištěného skutkového stavu dovozuje, resp. s úvahami, jimiž se řídil při

pokračování

hodnocení důkazů; viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2020, č. j. 1 Afs 438/2017-52, č. 4053/2020 Sb. NSS. Stěžovatelka se věnovala opět otázce naplnění účelu dotace s tím, že dle jejího názoru je důležitý výsledek (tedy, že projekt slouží svému účelu – a to od jeho dokončení v roce 2010), nikoli to, jak se k tomuto výsledku dospěje. Pokud žalovaný argumentuje tím, že rozsah změn a odchylek byl tak značný, že nebylo možno postupovat jinak, než dotaci odejmout jako celek, jde dle stěžovatelky o nepřipustné zjednodušení věci popírající povinnost žalovaného, potažmo krajského soudu do rozumného detailu zjistit a kvantifikovat případná pochybení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Jádro sporu ohledně odvodu za porušení rozpočtové kázně lze v daném případě rozdělit do tří základních rovin, k nimž stěžovatelka setrvale uplatňuje své námitky, které se týkají (i) procesních aspektů případu, dále (ii) samotného porušení rozpočtové kázně v podobě porušení smlouvy o dotaci a konečně (iii) stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Stěžovatelka tak ve své podstatě napadá rozhodnutí správce daně, resp. žalovaného, které krajský soud přezkoumal v rámci tzv. plné jurisdikce, včetně základních skutkových a právních otázek, o nichž si sám učinil úsudek. Nejvyšší správní soud s tímto úsudkem souhlasí a je toho názoru, že krajský soud předložené žalobní body dostatečně vypořádal; řízení nebylo zatíženo vadami, včetně nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.], přičemž napadený rozsudek netrpí ani nezákonností [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jak namítala stěžovatelka.

IV. i) K (ne)přezkoumatelnosti a dalším namítaným vadám řízení

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval (ne)přezkoumatelností napadeného rozsudku, k níž je třeba přihlížet, i kdyby ji stěžovatelka nenamítala – tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by jí měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[32] Nejvyšší správní soud v daném případě žádnou objektivní překážku, která by bránila věcnému přezkumu napadeného rozsudku, neshledal. Nic na tom nemění ani stěžovatelkou opakovaně namítaná nepřezkoumatelnost, kterou v kasační stížnosti vztahuje k mnoha dílčím otázkám jako např. účelu projektu, jeho změnám a závěru, že byl vlastně realizován jiný projekt, anebo stanovení výše odvodu. K všem těmto i dalším relevantním okolnostem se krajský soud vyjádřil, zaujal k nim jasný názor, a to v návaznosti na žalobní body a z nich plynoucí argumentaci stěžovatelky, s níž se náležitě řádně vypořádal. Nutno připomenout, že NSS setrvale judikuje (srov. např. v rozsudky ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, či ze dne 30. 9. 2020, č. j. 4 As 79/2020-42), že je třeba, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. To ovšem neznamená, že by soud byl povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvracet. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68).

[33] Úkolem krajského soudu tak bylo logicky a uceleně se vypořádat se základním obsahem a smyslem žalobní argumentace, což se bezpochyby stalo a nelze přitom přehlédnout pečlivou strukturu celého odůvodnění napadeného rozsudku. Ostatně stěžovatelka proti nosným závěrům krajského soudu v kasační stížnosti brojí a polemizuje s nimi, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu věcně nesouhlasí, neznamená, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[34] Pokud stěžovatelka krajskému soudu vyčítá, že byl v kontextu celkové délky řízení na závěr až „příliš rychlý“, protože zpracovaný rozsudek jí doručil hned druhý den poté, co se ve věci konalo jednání (15. 12. 2021), lze na tuto skutečnost pohlížet různě. Za prvé tak, že fakticky bylo rozhodnuto dopředu, jak dovozuje stěžovatelka s tím, že jde ohrožení důvěry ve spravedlivý proces. Za druhé tak, že krajský soud byl na jednání náležitě připraven, věc měl předběžně zpracovanou a neproběhlo-li při jednání dokazování (§ 77 s. ř. s.), které by významně ovlivnilo skutkový stav věci, v zásadě není důvod, proč by nebylo možno obratem vyhotovit rozsudek a druhý den (16. 12. 2021) ho doručit oběma stranám; srov. zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, která je upravena v § 6 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a přiměřeně se použije i pro řízení ve správním soudnictví (§ 64 s. ř. s.).

[35] S ohledem na zvukový záznam z jednání (založený na CD v soudním spise, č. l. 139), z něhož je zřejmé, že během jednání obě dvě strany sporu setrvaly na svých dosavadních podáních a krajský soud žádné dokazování neprováděl (jediný důkazní návrh uplatněný stěžovatelkou pro jeho nadbytečnost zamítl, viz dále), lze se podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu přiklonit k druhému z uvedených náhledů, jenž současně respektuje nejen princip plné jurisdikce, ale také – a to především – přezkumnou (nikoli nalézací) roli správního soudnictví. Jednoduše řečeno, NSS v popsáném postupu, tj. „příliš

pokračování

rychlém“ vyhotovení rozsudku od jeho ústního vyhlášení na jednání, nespátřuje jakoukoli nezákonnost potažmo porušení práva na spravedlivý proces ze strany krajského soudu.

[36] Co se týče stěžovatelkou sporovaného vedení správního spisu, nutno v první řadě poznamenat, že případná opožděnost její žalobní námitky v tomto směru není podstatná. Podstatné je to, zda správní spis tvoří oporu pro skutkové závěry v dané věci a obsahuje všechny relevantní listiny. Pokud by tomu tak nebylo, napadené rozhodnutí žalovaného by nemohlo obstát i bez námítky, jak ostatně konstatoval již krajský soud. Ten ve vedení spisu žádné relevantní vady nezjistil a NSS je téhož názoru.

[37] Není účelné uvádět veškerý obsah správního spisu, který je značně rozsáhlý. Na základě kasačních námitek stěžovatelky postačí poukázat na to, že součástí spisu jsou všechny shora uvedené znalecké posudky (A-Consult, Ing. Rysky a ČVUT), jakož i odborné vyjádření PRO INREA (zpracované JUDr. Radanem Večerkou); tyto důkazy jsou ve spise založeny v listinné podobě s výjimkou znaleckého posudku Ing. Rysky; tento posudek je na připojeném CD nosiči, který obsahuje množství příloh, mezi nimiž jsou též podstatné části projektové dokumentace pro stavební povolení a pro provádění stavby, které byly předmětem znaleckého zkoumání. Takto vedenou spisovou dokumentaci považuje Nejvyšší správní soud za dostatečnou, stejně jako jsou dostatečné do spisu založené relevantní části příručky pro žadatele o dotaci a především pak příručky pro příjemce dotace ROP NUTS II Jihozápad, verze 3. 1 ke dni 4. 7. 2008.

[38] Uvedené důkazy tvoří spolu s dalším obsahem správního spisu podle názoru NSS náležitou oporu pro zjištěný skutkový stav – viz *a contrario* stěžovatelkou odkazovaný rozsudek NSS sp. zn. 5 Afs 137/2020, jehož podstatou byla zejména absence dokladů, na základě nichž původně poskytovatel dotace stěžovatelce sdělil, že změny projektu považuje za nepodstatné (statický posudek, požární zpráva atd.), což posléze změnil a sporné výdaje na změnu projektu označil za nezpůsobilé; tyto specifické okolnosti věci nelze zobecňovat a přenášet na nyní posuzovaný případ stěžovatelky, u něhož nebyly shledány žádné zásadní nedostatky anebo manipulace se spisem; ten základní dokumenty týkající se závěru o nezpůsobilosti výdajů obsahuje; srov. shora uvedené znalecké posudky, projektovou dokumentaci, příručky a dále také smlouvu o dotaci a její dodatky, žádost o platbu, monitorovací zprávu, zprávu o auditu atd.

[39] Pokud jde o příručky a další metodiku týkající se administrace poskytnuté dotace a vůbec celého projektu, je třeba též poznamenat, že jejich úplný obsah ve spise zachycen není. Nicméně jednalo se o dokumenty přístupné na internetových stránkách www.rr-jihozapad.cz, jimiž se stěžovatelka zavázala řídit, jak plyne ze závěrečných ustanovení (čl. XII. 1.) smlouvy o dotaci. Skutečnost, že tomu tak opravdu bylo a stěžovatelka se danými dokumenty řídila, resp. znala jejich obsah, lze přitom dovodit z jednotlivých kroků, které stěžovatelka uskutečnila. Předně, kdyby příručky neznala, nebyla by schopna vůbec žádost o dotaci podat; nehledě na to, že k žádosti přiložila čestné prohlášení, v němž uvedla: „*Budu respektovat pravidla vyplývající z platné dokumentace ROP NUTS II JZ a příslušné výzvy.*“ Podobně, po uzavření smlouvy o dotaci, lze odkázat na oznámení stěžovatelky o změně projektu učiněná podle přílohy č. 9 příručky pro příjemce, příp. etapovou monitorovací zprávu s žádostí o platbu za 1. etapu projektu podle přílohy č. 2 příručky pro příjemce.

[40] Jinými slovy – bez znalosti a využití příruček potažmo metodických pokynů by nebyla stěžovatelka vůbec schopna svůj projekt administrovat ani požádat o proplacení dotace, což ovšem vůbec neodpovídá tomu, jak ve skutečnosti postupovala. Argumentaci stěžovatelky, že jí příručky a další dokumenty nebyly známy a tudíž jsou pro ni nezávazné, tedy nelze než odmítnout jako zcela účelovou. Nic na tom nemění ani to, že se obsah příruček či dalších souvisejících dokumentů měnil v čase; pro posouzení věci je relevantní zejména znění příručky pro příjemce dotace v rozhodném období, tj. před podpisem smlouvy o dotaci v roce 2008, které je založeno ve spise (viz výše).

[41] Na základě uvedeného tedy NSS činí další dílčí závěr, dle něhož nebylo nutno doplňovat důkazy a při jednání dokazovat obsah příruček a dalších dokumentů ani to, že tyto dokumenty byly veřejně dostupné na internetu.

[42] Základem zjištěného skutkového stavu věci byly znalecké posudky – a to zejména posudky, jejichž objednatelem byla Policie ČR v souvislosti s trestním řízením vedeným mj. vůči dvěma bývalým členům statutárního orgánu stěžovatelky (Ing. Miroslav Skořepa a Ing. Vladimír Hlavatý). S těmito posudky stěžovatelku seznámil žalovaný svým přípisem ze dne 27. 9. 2018, č. j. MF-12109/2018/1203-4, který však podle názoru stěžovatelky neodpovídá požadavkům daným § 115 odst. 2 daňového řádu.

[43] Nejvyšší správní soud je opačného názoru a souhlasí s krajským soudem, že uvedeným přípisem byla stěžovatelka v návaznosti na provedené dokazování v rámci odvolacího řízení seznámena *„se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují“*, a současně jí bylo umožněno, aby *„se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřila“*; viz § 115 odst. 2 věta první daňového řádu, která při zachování apelačního principu (tj. nápravy vad rovnou v odvolacím řízení) chrání odvolatele/stěžovatelku před překvapivými rozhodnutími. Tímto postupem nebyla popřena ani zásada dvojinstančnosti, která vyjadřuje právo účastníků daňového řízení napadnout každé rozhodnutí řádným opravným prostředkem – tedy odvoláním, příp. rozkladem. Odvolání stěžovatelka podala. A pokud v průběhu odvolacího řízení došlo k doplnění podkladů pro rozhodnutí na základě provedeného dokazování – zde: dodatečně získanými znaleckými posudky od Policie ČR, bylo nezbytné s nimi stěžovatelku seznámit, a to včetně zjištěných skutečností, které prokazují a které mají podstatný vliv na rozhodnutí o odvolání. To žalovaný učinil, když stěžovatelce shora uvedeným přípisem ze dne 27. 9. 2018 sdělil (ve zkratce) toto:

1. Podle znaleckého posudku Ing. Rysky:

- projektová dokumentace pro provádění stavby z 12/2008 nebyla zpracována v souladu projektovou dokumentací pro stavební povolení z 12/2004, přičemž žalovaný vypočetl nejpodstatnější změny projektu (spodní část stavby, vnitřní dispozice apod.);
- položkové rozpočty, které byly součástí za první smlouvy o dílo ze dne 5. 1. 2009 a za druhé dodatku č. 1 k této smlouvě ze dne 14. 8. 2009, nejsou shodné a stavební objekty v nich uvedené jsou rozdílné; každý z těchto rozpočtů byl vypracován na jiné stavební dílo – první na dílo definované projektovou dokumentací pro stavební povolení z 12/2004, druhý na dílo dle projektové dokumentace pro provádění stavby z 12/2008.

2. Podle znaleckého posudku ČVUT:

pokračování

- při kontrole rozpočtu, plnění a k tomu příslušející fakturace bylo zjištěno, že v průběhu stavby byly fakturovány práce, které neodpovídaly skutečně prováděným pracím, byly záměrně upravovány částky ve sloupcích rozpočtu nebo byly fakturovány práce duplicitně.

[44] Z uvedeného je dle názoru NSS zřejmé, že žalovaný dostal své povinnosti seznámit stěžovatelku nejen s tím, jaké důkazy provedl, ale také s tím, jaké závěry z nich vyvozuje (stran projektové dokumentace, položkových rozpočtů a prováděné fakturace); učinil tak jednotlivě ke každému z posudků, a to v koncentrované podobě, která z hlediska zákona ob stojí. Seznámení stěžovatelky provedené přípisem žalovaného ze dne 27. 9. 2018 bylo jasné, srozumitelné a konkrétní; ostatně sama stěžovatelka na tento přípis reagovala vlastním návrhem ze dne 10. 10. 2018 na doplnění dalších důkazů – a sice znaleckého posudku A-Consult a odborného vyjádření PRO INREA. Důležité je rovněž to, že se seznámení stěžovatelky týkalo všech klíčových skutkových zjištění, která byla nová a která měla vliv na posouzení věci.

[45] V tomto ohledu postupoval žalovaný naprosto korektně, poskytl stěžovatelce prostor pro to, aby případně vyvrátila skutková zjištění, z nichž nově hodlal vycházet, čímž současně předešel vydání rozhodnutí, které by bylo pro stěžovatelku překvapivé. NSS nemá pochyb, že stěžovatelka měla zachovánu možnost argumentovat (vyjádřit se) ve vztahu ke všem novým skutkovým otázkám, které jsou pro řešení věci relevantní. I v odvolacím řízení byl zachován procesní prostor pro „strukturovaný dialog“ mezi žalovaným a stěžovatelkou, na který se opakovaně odkazuje odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Afs 438/2017-52, body [56], [64] či [74].

[46] Žalovaný poté, co stěžovatelku v souladu s § 115 odst. 2 daňového řádu seznámil s novými zjištěními, která vyvodil ze znaleckých posudků zadaných Policií ČR, zhodnotil i další provedené důkazy, včetně důkazů navržených stěžovatelkou, a vydal rozhodnutí, které odůvodnil na téměř 60 stranách. Stěžovatelka mu přitom vytýká, že postupoval selektivně, vybíral si pouze závěry, které mu konvenují, aniž by dostatečně zhodnotil důkazy ostatní. Je pravdou, že svou pozornost žalovaný zaměřil – nikoli však výhradně – na oba dva výše zmíněné znalecké posudky, které mu policie poskytla v průběhu odvolacího řízení. Toto zaměření nepovažuje NSS za nelogické, právě naopak. Pokud na základě těchto posudků došlo k novým skutkovým zjištěním, které posouvají dosavadní náhled na celou věc, je potřeba jim věnovat náležitou pozornost a zhodnotit tyto důkazy, a to jednotlivě i ve vzájemném souhrnu s ostatními důkazy dle § 8 odst. 1 daňového řádu – viz zásada volného hodnocení důkazů. Dle NSS k naplnění této zásady došlo, žalovaný přitom vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu věci, a proto ani tuto námitku není možné považovat za důvodnou.

[47] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není účelné, aby na tomto místě opakoval a do všech detailů rozebíral jednotlivá zjištění správce daně, potažmo žalovaného, jež ve svém souhrnu vedla k závěru ohledně porušení smlouvy o dotaci a tudíž rozpočtové kázně, s nímž se podobně jako krajský soud shoduje. Intervence NSS jako soudu kasačního je v tomto ohledu spíše výjimečná a omezuje se na případy extrémního nesouladu skutkových zjištění či jiných vad řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Žádné takové vady však zdejší soud nezjistil a stran samotného porušení rozpočtové kázně

považuje za podstatné – s přihlédnutím ke kasační argumentaci stěžovatelky – poukázat na následující.

*IV. ii) K porušení rozpočtové kázně
/čl. I. 3. smlouvy o dotaci a otázka (ne)způsobilých výdajů projektu, 1. etapa/*

[48] Smlouva o dotaci v čl. I. 3. stanovila: „Dotace je poskytována pouze na způsobilé výdaje projektu. Podrobný popis způsobilých výdajů projektu včetně odhadu výdajů a příjmů z výsledků projektu uvádí rozpočet projektu, který je přílohou této Smlouvy. Změny rozpočtu projektu se řídí Příručkou pro příjemce ROP NUTS II Jihozápad.“

[49] Finanční rámec projektu byl rozdělen do tří etap, přičemž za 1. etapu stěžovatelka vystavila faktury v celkové výši 102 917 662 Kč, z čehož jí jakožto 49 % způsobilých výdajů byla proplacena částka ve výši 50 429 655 Kč. Posléze ovšem správce daně, potažmo žalovaný shledal, že dané výdaje způsobilými nejsou, neboť bylo zjištěno, že stěžovatelka stavbu neprovedla v souladu s původně předloženým projektem a jeho rozpočtem. Nejednalo se přitom o žádné drobné změny, ale zásadní změny spočívající zejména ve změně založení stavby a změně vnitřního uspořádání projektu. Tyto změny nebyly nepředvídatelné, nýbrž byly požadované stěžovatelkou od samotného počátku projektu.

[50] K tomu se zcela jednoznačně vyjádřil znalec Ing. Ryska ve svém znaleckém posudku, v němž porovnal výkresy základových konstrukcí (6/2008) a výkresy půdorysů betonových pilířů (9/2008) podle dokumentace pro provádění stavby, z nichž vyplývá, že ke změně založení stavby došlo již před podpisem (první) smlouvy o dílo ze dne 8. 8. 2008 a vlastním zahájením stavebních prací dne 11. 8. 2008. Žádný věcný a dodatečně zjištěný důvod ke změně založení stavby tedy dán nebyl – změna založení stavby nebyla dána neznalostí geologické stavby podloží. Jednalo se pouze o reakci na požadavek stěžovatelky jakožto investora na nové architektonické řešení díla. Tento její požadavek se promítl také do úprav vnitřní dispozice objektu, které nebyly vyvolány potřebou naplnění podmínek pro pětihvězdičkové zařízení.

[51] Kasační argumentaci stěžovatelky lze tímto považovat za zcela vyvrácenou – tvrzení, že v době přípravy projektu nebylo možno provést průzkum podloží stavby a stěžovatelka netušila, jak bude potřeba stavbu založit, resp., že bylo nutno stavbu upravit podle požadavků na pětihvězdičková zařízení, vůbec neodpovídají skutečnosti. Ta byla naprosto jiná, jak přesvědčivě dokládá znalecký posudek Ing. Rysky, na který zdejší soud v podrobnostech odkazuje s tím, že potvrzuje provedení podstatných změn projektu, které však nebyly změnami nepředvídanými a ve výsledku vedly k vytvoření nového projektu.

[52] Z hlediska posouzení porušení rozpočtové kázně je podstatné právě to, že ve výsledku se vlastně jednalo o jiný projekt – stavbu, než jaká byla předmětem schválené projektové dokumentace pro stavební povolení (12/2004) a rozpočtu. Stavba byla od počátku stavěna podle jiné dokumentace a jiného rozpočtu – viz rozpočet v dodatku č. 1 ze dne 14. 8. 2009 ke smlouvě o dílo ze dne 5. 1. 2009, který byl vypracován na stavební dílo dle projektové dokumentace pro provádění stavby (12/2008). Struktura obou rozpočtů je přitom odlišná a dle znalce Ing. Rysky nelze provést vzájemné přiřazení jednotlivých dílčích položek mezi těmito dvěma rozpočty. I proto lze těžko zjistit a kvantifikovat

pokračování

konkrétní odchylky, jak po tom volá stěžovatelka. Ta navíc vůbec nereflextuje, že jí byly fakturovány fiktivní položky podle původního rozpočtu, nikoli reálně provedené položky podle nového rozpočtu.

[53] Fakturací zhotovitele stavby, tedy společnosti HOCHTIEF CZ a.s., se v podrobnostech zabýval zejména druhý znalecký posudek doložený policií – a to znalecký posudek ČVUT, který popsal průběh fakturace, poté provedl její rozbor a uzavřel, že fakturace k 1. etapě projektu probíhala podle původního rozpočtu (ve smlouvě o dílo ze dne 5. 1. 2009); fyzicky však byla stavba realizována od počátku podle nového rozpočtu, jak již bylo uvedeno, přičemž podle posudku došlo k navýšení ceny cca o částku 34, 31 mil. Kč. Tato částka však nepředstavuje výčet nezpůsobitelných výdajů, jak mylně argumentuje stěžovatelka v kasační stížnosti s tím, že jde o jediný konkrétní číselný údaj. Nezpůsobitelné výdaje jsou zcela nepochybně mnohem vyšší, resp. se kryjí s výdaji za celou 1. etapu – a to s ohledem na jejich provázanost a tudíž neoddělitelnost, danou mj. i tím, jak stěžovatelka postupovala (srov. shora popsané změny projektu) a jaký byl průběh fakturace, který výstižně popisuje právě znalecký posudek ČVUT. Podle tohoto posudku je nesporné, že práce, které se neprováděly, nebyly z fakturace vyškrtнутy, nebo alespoň aktualizovány podle cen subdodavatelů. Současně bylo při kontrole rozpočtu (plnění a k tomu příslušející fakturace) zjištěno, že byly v průběhu práce fakturovány práce, které neodpovídaly skutečně prováděným pracím. Podle posudku ČVUT byly dále *„záměrně upravovány částky ve sloupcích rozpočtů (u zjišťovacích protokolů o provedených stavebních pracích, které jsou přílohou fakturace), které poskytují informace o zbývajících částce (k dofakturaci), nebo fakturovány práce duplicitně. Analýza prokázala, že do 08/2009 byl fakturován jiný rozsah prací, než bylo prováděno...“*.

[54] Tyto závěry jsou pro posouzení věci naprosto zásadní a nic na nich nemění ani vyjádření společnosti PRO INREA, vč. jejího doplnění, v němž tato společnost na žádost stěžovatelky poskytla ústy (svého tehdejšího člena představenstva) JUDr. Radana Večerky stanovisko ke znaleckým posudkům Ing. Rysky a ČVUT, resp. hodnotila znalecký posudek A-Consult.

[55] Nutno poznamenat, že JUDr. Večerka není znalcem v žádném z oborů, které byly pro zpracování posudků požadovány (ekonomika, stavebnictví, projektování), a z jeho strany nejde o posouzení odborných otázek, nýbrž spíše o právní hodnocení, v němž shrnuje vlastní či jiné názory, porovnává realizaci projektů z jiného regionálního operačního programu (NUTS II Severozápad), opakuje a hodnotí závěry zmíněných znaleckých posudků. K tomu byl ovšem povolán především žalovaný a následně pak krajský soud, s jehož hodnocením v tom smyslu, že vyjádření JUDr. Večerky samo o sobě nemůže závěry znaleckého zkoumání Ing. Rysky a ČVUT relevantně zpochybnit, NSS naprosto souhlasí.

[56] Pokud jde o závěry znaleckého zkoumání A-Consult, je potřeba uvést, že žalovaný se jimi taktéž zabýval a vypořádal je v odůvodnění svého rozhodnutí (na str. 51), kde poukázal na to, že A-Consult učinil podobné závěry stran rozpočtů a jejich úprav, vč. vzájemné neporovnatelnosti, jako ostatní znalecké posudky (Ing. Rysky a ČVUT); potud jsou všechny posudky ve shodě. Odlišují se ovšem co do změn projektu, jež A-Consult považoval za marginální, neboť se týkaly jen části A celého komplexu. Naproti tomu

žalovaný vysvětlil, že takto bagatelizovat rozsah změn nelze; ohledně objektu A přitom poukázal na to, že se změny týkaly všech pater. V čem by měly být závěry žalovaného nesprávné nebo mylné stěžovatelka v žalobě nijak konkrétně nevysvětlila a nečiní tak ani v kasační stížnosti. Postačí tak v podrobnostech odkázat na závěry žalovaného, podobně jako to učinil krajský soud, a doplnit, že vedle zmíněného objektu A, u něhož došlo ke zcela jinému uspořádání vnitřní dispozice, došlo i ke změnám v založení stavby a dalším podstatným změnám (u výtahových šachet, schodiště atd.). NSS má zhodnocení žalovaného, potažmo krajského soudu za dostatečné a s ohledem na obsah kasační stížnosti navíc – pro pořádek – konstatuje, že ještě před znaleckým posudkem ze dne 31. 7. 2018, č. 27/2018, vypracovala společnost A-Consult jiný znalecký posudek, a to posudek ze dne 27. 7. 2015, č. 36/2015, jehož předmětem bylo rovněž zpracování odpovědí na otázky týkající se projektu.

[57] Se znaleckým posudkem č. 36/2015, resp. změnami v projektu podle tohoto posudku se přesvědčivě vypořádal ve svém znaleckém posudku Ing. Ryska, který v rámci porovnávání položkových rozpočtů dospěl kromě jiného k jednoznačnému závěru: *„Každý z rozpočtů je vyhotoven na jiné stavební dílo“*. Logicky tedy těžko mohlo jít o změny marginální nebo nepatrné, pokud vyústily v *„jiné stavební dílo“*. Toto stěžovatelka v kasační stížnosti nijak rozumně nevyvrací a víceméně napadá formální stránku věci s tím, že Ing. Ryska nezpracovával revizní znalecký posudek. V tom lze jistě se stěžovatelkou souhlasit, avšak nic to nemění na přesvědčivých závěrech Ing. Rysky, který jako jeden z podkladů pro svůj znalecký posudek použil právě – dříve zpracovaný – znalecký posudek A-Consult pod č. 30/2015. Nutno také poznamenat, že s dílčími závěry Ing. Rysky ohledně rozpočtů projektu souzní a dále na ně navazuje i znalecký posudek ČVUT stran následné fakturace podle původního rozpočtu, ačkoli reálně se stavělo podle rozpočtu nového (viz výše).

[58] Ve světle všech těchto závěrů nemá Nejvyšší správní soud pochyb, že výdaje na 1. etapu projektu nesplňují elementární požadavky na to, aby byly výdaji způsobilými – a to především pro jejich vynaložení v rozporu s rozpočtem projektu; ten byl jako celek zatížen nikoli nepodstatnými změnami, jež vyplynuly z požadavků stěžovatelky samotné (nikoli na základě nepředvídatelných okolností) a navíc nebyly z její strany závčas (dopředu) ohlášeny, naopak byly záměrně zastírány s tím, že projekt pokračuje a stavba se nadále staví podle původního rozpočtu a projektové dokumentace pro stavební povolení, byť realita byla naprosto jiná.

[59] Toto jsou zcela zásadní skutečnosti vedoucí k závěru o porušení smlouvy o dotaci, potažmo porušení rozpočtové kázně. Kasační argumentaci stěžovatelky, která tyto skutečnosti zlehčuje s tím, že se jednalo o formální pochybení, NSS důrazně odmítá stejně jako to, že byla zachována věcná způsobilost výdajů, jakož i účel projektu; k tomu v podrobnostech viz dále. Zde lze ve stručnosti shrnout, že stěžovatelka byla povinna v souladu s čl. I. 3. smlouvy o dotaci dodržet podmínky projektu, na který jí byla dotace poskytnuta, což se evidentně nestalo – tudíž nelze než konstatovat, že z její strany došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad a porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

pokračování

*IV. iii) Ke stanovení výše odvodu
/účelu projektu a (ne)přiměřenost odvodu ve výši 100 % poskytnuté dotace/*

[60] Podle § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel územních rozpočtů: „*Odvod za porušení rozpočtové kázně odpovídá částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.*“

[61] Jak již bylo naznačeno, NSS je s ohledem na shora popsané okolnosti věci a její celkový kontext toho názoru, že neoprávněně použité prostředky se kryjí s výdaji za celou 1. etapu projektu; tzn., že zasahují celý objem poskytnuté dotace. Nešlo o žádné marginální nedostatky při čerpání dotace, nýbrž závažné porušení smlouvy o dotaci – a to zejména v důsledku změn projektové dokumentace a rozpočtu, s čímž souvisela i prováděná fakturace, která neodpovídala skutečnosti. Ve výsledku stěžovatelka skutečně realizovala jiný projekt, než na který jí byla poskytnuta dotace, což žalovaného vedlo ke stanovení odvodu ve výši 100 % poskytnuté dotace. To krajský soud akceptoval, přičemž poukázal zejména na závažnost porušení dotační smlouvy, jehož podstatu v odůvodnění rozsudku vystihl tak, že je jí „*velmi zjednodušeně to, že žalobce (tj. stěžovatelka, pozn. NSS) od samého počátku realizoval jiný projekt, než na který byla uzavřena dotační smlouva. To, že tento projekt má obdobný účel, není s ohledem na rozsah zjištění, která žalovaný učinil, podstatné*“ (bod 131.).

[62] Nejvyšší správní soud nevidí důvod, aby na daném závěru cokoli významně měnil nebo korigoval. K argumentaci stěžovatelky, která tvrdí, že účel projektu je jen jeden a ten byl naplněn, pak NSS považuje za nutné doplnit následující.

[63] Striktně vzato je skutečně jen jeden základní (zastřešující) účel, k němuž projekt jako takový směřoval, a tím je rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch v rámci regionu soudržnosti (NUTS II) Jihozápad. Právě vybudování relaxačního a regeneračního centra v Hluboké nad Vltavou mělo prospět rozvoji infrastruktury cestovního ruchu, což se patrně také stalo (jak je možné dovozovat z repliky stěžovatelky). Avšak stalo se tak zjevně zcela jinak, než bylo předpokládáno dotační smlouvou a dalšími relevantními dokumenty. Jak bylo opakovaně uvedeno, došlo k významným parametrickým změnám celého projektu, jež ve výsledku vlastně vedly k jinému projektu, tedy jiné stavbě. Tím bylo významně zasaženo do účelového určení dotace jako celku, které je možné na základě zjištěných okolností věci vnímat jako velmi závažné.

[64] Jak judikoval rozšířený senát NSS, při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu; viz usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS. Tento závěr rozšířený senát vyslovil v souvislosti s výkladem § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (do 29. 12. 2011), podle něhož odvod za porušení rozpočtové kázně činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Vzhledem k potřebě jednotného výkladu úpravy dotací, jakož i podobnosti této úpravy s úpravou v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, není rozumný důvod závěry rozšířeného senátu nepoužít i v této věci (viz shodně též rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017-45, bod [30]).

[65] Přeneseno na nyní posuzovanou věc to znamená, že bylo-li stěžovatelčino porušení rozpočtové kázně velmi závažné, velmi závažný – tedy vysoký musí být i stanovený odvod. NSS je přitom toho názoru, že závažnost porušení rozpočtové kázně vyplývající ze shora popsáných skutečností, je s to odůvodnit maximální výši odvodu, kterou nepovažuje za nepřiměřenou.

[66] Vedle onoho základního účelu dotace – zde postavení stavby podporující cestovní ruch, totiž nelze odhlížet ani od účelu dotace v širším smyslu a s tím spojených cílů dotační politiky státu. Už rozšířený senát NSS v uvedeném usnesení č. j. 1 Afs 291/2017-33, bod [37], poukázal na to, že poskytnutí dotace představuje dobrodiní ze strany státu – ČR (v kombinaci s EU), čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Tyto podmínky je potřeba důsledně dodržovat a pouze prostředky vynaložené v souladu s nimi jsou prostředky vynaloženými účelně. Opačný závěr by vedl k absurdním důsledkům, kdy by příjemce dotace mohl postupovat prakticky jakkoli, hlavně když naplní základní účel projektu – podpoří rozvoj cestovního ruchu. Ostatně takto vyznívá i argumentace stěžovatelky, podle níž, přeneseně řečeno, není důležitá cesta, ale cíl. Tak tomu ovšem v žádném případě není a nemůže být, neboť nelze paušálně přistoupit na to, že podmínky dotace jsou zbytečné – zbytečně přísné či formální, pročez na ně příjemce dotace prakticky rezignuje. Pravidla plynoucí z podmínek dotace jsou s poskytnutím dotace úzce spjata a nejsou-li dodržena, nelze to tolerovat a tvrdit, podobně jako stěžovatelka, že i přesto byl účel dotovaného projektu naplněn. Naopak, je na místě přistoupit k sankčnímu odvodu, pro jehož stanovení je podstatná závažnost pochybení příjemce dotace – stěžovatelky, která byla podle NSS vysoká (viz výše), a proto i 100% výše odvodu v tomto případě ob stojí.

[67] Závěrem, v kontextu toho, že podle stěžovatelky vše směřovalo k odebrání celé dotace kvůli souvisejícímu trestnímu řízení, je potřeba připomenout, že stanovený odvod není sankcí trestní povahy a s výjimkou využití znaleckých posudků Ing. Rysky a ČVUT zde žádná další provázanost obou řízení nebyla. Obě řízení běžela relativně samostatně a nezávisle na sobě. Jak již přitom poznamenal žalovaný, po vydání zrušujícího usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2021, č. j. 5 Tdo 1251/2020-11049, byli bývalí členové statutárního orgánu stěžovatelky (Ing. Miroslav Skořepa a Ing. Vladimír Hlavatý) opětovně pravomocně odsouzeni. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 2. 2022, č. j. 17 T 30/2018-11224, byli shledáni vinnými jednak ze zločinu dotačního podvodu, jednak ze zločinu poškození finančních zájmů EU, za což byli odsouzeni k podmíněným trestům odnětí svobody a dále k peněžitým trestům (v celkové výši 1 000 000 Kč a 1 750 000 Kč); náhrada škody odpovídající výši poskytnuté dotace, jako tomu bylo podle původních odsuzujících rozsudků, jim uložena nebyla.

V. Závěr a náklady řízení

[68] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední větou s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[69] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné

pokračování

administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal (výrok II.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. dubna 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu