



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Technologický park Lochovice s.r.o.**, IČO 25660187, sídlem Obora 20, Lochovice, zastoupená Mgr. Jiřím Skálou, advokátem, sídlem Márova 2806/10, Praha, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Masarykova 427/31, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. října 2021 č. j. 35994/21/5000-10612-713033, o kasační stížnosti žalovaného proti výrokům I a III rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. dubna 2023 č. j. 55 Af 27/2021- 69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jiřího Skály, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Předmětem řízení v nyní souzené věci je vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, které se týká dotace vyplacené žalobkyni na rekonstrukci a zateplení administrativní budovy KORONA Lochovice. Žalobkyně v rámci výběrového řízení vybrala zhotovitele, který měl zateplit konkrétně vymezenou plochu této budovy. Po zahájení realizace zhotovitel zjistil, že zateplovaná plocha členité budovy je větší. Žalobkyně se zhotovitelem dle dříve sjednaných jednotkových cen dojednala zateplení dodatečně zjištěné plochy. Celkově došlo k navýšení o částku 165 461,40 Kč bez daně z přidané hodnoty (DPH) oproti

dříve sjednané částce 2 537 407 Kč bez DPH. Tento dodatečný výdaj zahrnuje do výše žádané dotace. Ministerstvo průmyslu a obchodu jakožto poskytovatel dotace tento výdaj akceptovalo a dotaci vyplatilo dne 12. dubna 2012 v maximální možné výši, tedy v hodnotě 1 351 000 Kč.

[2] Dne 20. února 2018 Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) zahájil u žalobkyně daňovou kontrolu. Na jejím základě správce daně konstatoval tři pochybení. Žalobkyně 1) neodeslala písemnou pozvánku na jednání hodnotící komise poskytovateli dotace sedm kalendářních dnů před jednáním, 2) nepřípustně do žádosti o vyplacení dotace zahrnuje částku 165 461 Kč za dodatečné zateplení, přestože se jednalo o nezpůsobilý výdaj, a 3) nedodržela termín pro předložení monitorovací zprávy. Správce daně proto žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Žalobkyně proti platebním výměrům podala odvolání, které žalovaný v návěti označeným rozhodnutím zamítl.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v návěti označeným rozsudkem zčásti vyhověl. Krajský soud uvedl, že mezi účastníky bylo sporné, zda dodatečné náklady na zateplení představovaly způsobilý výdaj, který bylo možné zahrnout do žádosti o vyplacení dotace. Krajský soud dospěl k závěru, že dodatečné zateplení se vztahovalo k zateplení téhož objektu, proto se jednalo o vícepráce. Neztotožnil se ale s názorem žalovaného, že vícepráce představovaly nezpůsobilý výdaj dle bodu 33 Pravidel pro výběr dodavatele (dále jen „Pravidla“). Dle tohoto bodu, pokud by došlo k navýšení ceny zakázky oproti ceně vysoutěžené, nebylo možné rozdíl mezi cenou vysoutěženou a navýšenou uznat za způsobilý výdaj. Krajský soud toto ustanovení vykládal s přihlédnutím k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť na něj Pravidla odkazovala. Bod 33 Pravidel se tak dle krajského soudu vztahoval pouze na situace, ve kterých původně nasmlouvané práce zhotovitel realizoval za jinou (vyšší) cenu. V případě žalobkyně ale došlo k realizaci prací, které předmětem uzavřené smlouvy nebyly, neboť z pohledu zákona o veřejných zakázkách se jednalo o novou veřejnou zakázku. Bod 33 Pravidel proto na případ žalobkyně nedopadal.

[4] Závěr žalovaného by dle krajského soudu v důsledku vedl k tomu, že by žádné vícepráce (jakkoliv nezbytné) nebylo možné uznat za způsobilý výdaj. Takové důsledky dle krajského soudu poskytovatel dotace nezamýšlel. Krajský soud zároveň neposuzoval otázku, zda žalobkyně při sjednání víceprací postupovala tak, aby se jednalo o způsobilý výdaj, neboť to nebylo předmětem vytýkaných pochybení. Krajský soud se tedy neztotožnil s jedním vytýkaným pochybením, další dvě zbylá obstála. Z tohoto důvodu krajský soud výrokem I zrušil rozhodnutí žalovaného pouze v části dvou platebních výměrů, které zahrnovaly odvod za porušení rozpočtové kázně za pochybení, jež neobstálo, a v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem II žalobu ve zbytku zamítl. Výrokem III rozhodl o náhradě nákladů řízení.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti výrokům I a III rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Dle stěžovatele krajský soud nesprávně vyložil bod 33 Pravidel. Dle tohoto bodu je cenové navýšení oproti původní smlouvě nezpůsobilým výdajem.

pokračování

Vysoutěžená cena zakázky dle bodu 33 Pravidel tvoří strop, přičemž jakákoliv částka vynaložená nad rámec vysoutěžené ceny zakázky je automaticky nezpůsobilým výdajem. Není tak rozhodující, z jakého důvodu k navýšení ceny došlo. Argumentaci krajského soudu o obvyklosti víceprací u stavebních projektů proto stěžovatel považuje za irelevantní, neboť dle znění Pravidel nehraje tato úvaha žádnou roli. Krajský soud v rozsudku rovněž rozvíjel úvahu, že výklad stěžovatele by ve výsledku znamenal vyloučení víceprací jakožto způsobilých výdajů. Bod 33 Pravidel však přesně tento závěr obsahuje. Krajský soud tak nemohl nahrazovat či dotvářet vůli poskytovatele dotace. Rozhodné bylo pouze znění Pravidel.

[6] Stěžovatel rozporoval rovněž využití zákona o veřejných zakázkách jakožto výkladového vodítka. Pravidla představovala samostatný dokument regulující podmínky výběru dodavatelů v situacích, které neupravoval zákon o veřejných zakázkách. Pravidla sice místy na zákon o veřejných zakázkách odkazovala, avšak nikoliv v obecné rovině. Konkrétně bod 33 Pravidel žádný odkaz na zákon o veřejných zakázkách neobsahoval, proto jej krajský soud nesprávně aplikoval. I kdyby však bylo možné zákon o veřejných zakázkách aplikovat, krajský soud svou úvahu nedokončil. Dle tohoto zákona krajský soud vícepráce považoval za novou veřejnou zakázku, avšak již se nijak nezabýval tím, zda by za takovéto situace bylo třeba zakázku adekvátním způsobem vysoutěžit. Kdyby se touto otázkou krajský soud zabýval, musel by dojít k závěru, že žalobkyně žádné výběrové řízení na vícepráce nerealizovala, proto se i dle tohoto výkladu jednalo o nezpůsobilý výdaj. Stěžovatel tedy podpůrnou aplikaci zákona o veřejných zakázkách považuje za nesprávnou a v důsledku nedokončené úvahy ze strany krajského soudu i za nepřezkoumatelnou.

[7] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry krajského soudu. Žalobkyně dále uvedla, že vzhledem k členitosti budovy se nepodařilo na počátku určit přesný rozsah zateplení na metr přesně, proto posléze došlo k rozšíření zateplované plochy. Žalobkyně tento postup nijak netajila, naopak se radila s poskytovatelem dotace, jak správně postupovat. Vícepráce realizoval zhotovitel za původně sjednanou jednotkovou cenu, což žalobkyně transparentně doložila. Krajský soud tak dle žalobkyně správně posoudil aplikaci bodu 33 Pravidel. Striktní výklad uplatňovaný stěžovatelem nezamýšlel ani sám poskytovatel dotace, jak dokládá vyplacení dotace v plné výši.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku. Tu stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud jako výkladové vodítko využil zákon o veřejných zakázkách, avšak posléze jej nedůsledně aplikoval. Nejvyšší správní soud v tomto nepřezkoumatelnost neshledává. Krajský soud zákon o veřejných zakázkách skutečně využil jako výkladové vodítko. Zároveň krajský soud vysvětlil, jak postupoval. Zabýval se pouze výkladem bodu 33 Pravidel, nikoliv však tím, zda žalobkyně při sjednání

víceprací nepochybila, neboť to jí stěžovatel ani správce daně nevytýkali. Závěry krajského soudu jsou tak věcně přezkoumatelné, což ostatně dokládá i polemika stěžovatele.

[10] K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí, že spornou otázkou byla možnost uplatnění hodnoty víceprací (konkrétně hodnoty zateplení dodatečné plochy fasády členité budovy) v žádosti o dotaci.

[11] Problematikou výkladu dotačních podmínek se Nejvyšší správní soud již zabýval. Poskytnutí dotace představuje dobrodiní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Zákon o rozpočtových pravidlech definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Porušení povinnosti váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, tedy zakládá porušení rozpočtové kázně. Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je pak třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2018 č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS).

[12] V nynějším případě se dotace řídila Podmínkami poskytnutí dotace v rámci prioritní osy 3. Efektivní energie, programu EKO-ENERGIE. Nedílnou součástí těchto podmínek jako příloha byla Pravidla, přičemž sporným je výklad bodu 33 těchto Pravidel. Tento bod zní následovně: *V případě, kdy dojde k navýšení ceny zakázky oproti ceně vysoutěžené, nebude rozdíl mezi cenou vysoutěženou a navýšenou uznán za způsobilý výdaj.*

[13] Stěžovatel a správce daně zastávají doslovný výklad tohoto bodu, který vícepráce vylučuje jako způsobilý údaj. Krajský soud naproti tomu bod 33 Pravidel vykládá tak, že se vztahuje na případy, ve kterých je stejný objem prací posléze ohodnocen vyšší částkou. V případě žalobkyně však došlo k navýšení objemu prací (navýšení plochy zateplení), proto pravidlo nebylo možné aplikovat. Svůj závěr krajský soud založil na využití zákona o veřejných zakázkách jako podpůrného výkladového vodítka. Krajský soud také odkazoval na úmysl poskytovatele dotace a realitu stavebních projektů, při jejichž realizaci se nelze neočekávaným vícepracím vyhnout.

[14] Nejvyšší správní soud k textaci bodu 33 Pravidel uvádí, že umožňuje oba nastíněné výklady. Stěžovatel upřednostnil výklad jazykový, krajský soud se zaměřil na výklad teleologický, kterým akcentoval realitu stavebních projektů. Jak plyne z výše odkazovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 291/2017-33, dotace představuje určitý druh dobrodiní, proto je na poskytovateli, jaké podmínky dotace nastaví. Takto nastavené podmínky pak musí žadatel o dotaci naplnit a dodržovat. Chce-li však poskytovatel dotace zajistit dodržování podmínek, musí je nejprve dostatečně konkrétně a jednoznačně vyjádřit. Na rozdíl od krajského soudu Nejvyšší správní soud neshledal, že by bylo možné z dotačních podmínek dovozovat úmysl poskytovatele dotace akceptovat či vyloučit zahrnutí hodnoty víceprací do žádosti o dotaci. Vícepráce jsou skutečně realitou stavebních projektů, avšak to nevyklučuje, aby poskytovatel dotace nastavil podmínky, jak k vícepracím přistupovat. Úmysl poskytovatele dotace v dotačních podmínkách v tomto

pokračování

směru nicméně vyjádřen nebyl. Z dotačních podmínek tak nelze spolehlivě určit, zda poskytovatel dotace chtěl později naceněné vícepráce akceptovat či zcela vyloučit z hodnoty dotace. Jelikož tedy nelze učinit jasný závěr a bod 33 Pravidel umožňuje oba výše nastíněné výklady, nelze nejednoznačnost tohoto bodu klást k tíži žalobkyně jako příjemci dotace. Z tohoto důvodu je rozhodující, že bod 33 Pravidel zahrnutí víceprací do hodnoty dotace umožňoval, resp. nelze dovodit jasné vyloučení, jak to učinil stěžovatel.

[15] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že byť z dotačních podmínek jasný úmysl poskytovatele dotace ohledně víceprací neplyne, poskytovatel dotaci vyplatil v plné výši. Vyplacení dotace nezakládá legitimní očekávání, že v budoucnu nebude vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS). Zároveň však může postup poskytovatele dotace nasvědčovat tomu, jak zamýšlel dotační podmínky vykládat. Pokud tak žalobkyně do žádosti o dotaci zahrнула hodnotu víceprací a poskytovatel dotaci poskytl v plné výši, podporuje to správnost výkladu bodu 33 Pravidel učiněného krajským soudem.

[16] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pokud by byly vícepráce jasně vyloučeny, tak by jejich uplatnění bylo porušením rozpočtové kázně, neboť bylo věcí poskytovatele dotace, jak podmínky nastaví. V tomto ohledu však poskytovatel dotace v podmínkách jasně nevyločil možnost uplatnění víceprací, naopak žalobkyni dotaci vyplatil v plné výši i při jejich zahrnutí. Žalobkyně zároveň dotaci využila v souladu s účelem dotačního programu, tedy mj. na zateplení budovy a tím snížení její energetické náročnosti. Žalobkyni tak nelze vytýkat, že zvolila pro ni příznivější výklad. Krajský soud proto správně dovodil, že pouze na základě výkladu bodu 33 Pravidel nemohl být žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně.

[17] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem na závěr dodává, že sporným byl výklad bodu 33 Pravidel. Zda žalobkyně při sjednání víceprací postupovala v souladu s dotačními podmínkami, nebylo předmětem nynějšího řízení.

[18] Pokud jde o dílčí úvahy krajského soudu stran podpůrné aplikace zákona o veřejných zakázkách, lze dát stěžovateli za pravdu, že závěry krajského soudu byly v tomto směru nedostatečné (nikoliv nepřezkoumatelné). To však nic nemění na tom, že rozhodující byl výklad bodu 33 Pravidel, přičemž aplikace zákona o veřejných zakázkách k tomuto výkladu nebyla zapotřebí, jak namítl i stěžovatel. Nedostatečné úvahy krajského soudu v tomto směru proto nejsou určující a nemají vliv na celkové posouzení případu.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Procesně úspěšná žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, který za ni učinil jeden úkon právní služby spočívající v sepisu a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], za něž mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupce žalobkyně je plátcem DPH, přiznaná odměna se mu proto zvyšuje o 21 % čítajících výši této daně na konečných 4 114 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu