



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobkyně: **MSIo s.r.o.**, se sídlem Hradec Králové, Vocelova 1164/7, zastoupené JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Dukelská 15, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 427/31, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2014, č. j. 3787/14/5000-24700-702394, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 4. 2015, č. j. 31 Af 30/2014 - 65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 4. 2015, č. j. 31 Af 30/2014 - 65, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Platebním výměrem ze dne 12. 7. 2013, č. j. 1231965/13/2700-04702-602623, byl žalobkyni (dále „stěžovatelka“) Finančním úřadem pro Královéhradecký kraj vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 5.764.278 Kč. Uvedený odvod dle správního orgánu souvisel s nesplněním podmínek pro poskytnutí dotace na realizaci projektu „Rekonstrukce a výstavba nové výrobní haly společnosti MSIo s.r.o.“ (dále také „projekt“) v rámci Operačního programu Podnikání a inovace, spolufinancovaného ze strukturálních fondů ES. Proti platebnímu výměru podala stěžovatelka odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 2. 2014, č. j. 3787/14/5000-24700-702394, zamítnuto.

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou, v níž tvrdila, že při výběru dodavatele na zhotovení zmiňovaného projektu postupovala transparentně a žádného z účastníků výběrového řízení nediskriminovala. Podotkla, že při vyhlášení výběrového řízení měla zpracovanou zadávací dokumentaci v souladu s podmínkami poskytovatele dotace a jednotlivé nabídky hodnotila podle požadovaných pravidel. Tak tomu bylo rovněž u společnosti BAK stavební společnost, a.s., která kritéria pro vstup do výběrového řízení splnila. Následně se stěžovatelka pokusila vysvětlit, co vedlo ke snížení bodového hodnocení jmenované společnosti, a upozornila, že zkušenosti všech uchazečů hodnotila transparentně a předvídatelně.

Ve vztahu k posunutí termínu plnění poznamenala, že mělo-li jeho pozdější stanovení vliv na zadávací řízení, potom jen na druhou etapu projektu, která byla kryta dotací pouze z 60 %. Odvod za porušení rozpočtové kázně by tak musel být jen 1.308.571, 26 Kč. Nakonec se stěžovatelka vymezila proti názoru správních orgánů, že hodnocení jednotlivých kritérií bylo vágní a nekonkrétní.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové

Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 16. 4. 2015, č. j. 31 Af 30/2014 – 65, správní žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítl.

Krajský soud nejprve poznamenal, že žaloba nemůže být důvodná, neboť stěžovatelka nepostupovala v souladu s podmínkami a pravidly pro čerpání dotace. Odpovědnost za zjištěné nesrovnalosti přitom nese i tehdy, pokud její činnost poskytovatel dotace aproboval. Krajský soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že hodnocení jednotlivých kritérií bylo nekonkrétní, a za stěžejní pochybení označil posunutí termínu realizace projektu. Posunutí termínu totiž mohlo významně ovlivnit okruh potenciálních uchazečů, kteří počítali s termínem prvně uvedeným. Tímto způsobem stěžovatelka nedodržela zásadu transparentnosti a rovného zacházení. Krajský soud rovněž uvedl, že z rozhodnutí o poskytnutí dotace ani ze zadávacích podmínek nevyplývá, že by byl projekt členěn na více etap. Námitka související s výší odvodu tudíž postrádá patřičnou relevanci.

Vzhledem k tomu, že nekonkrétním přidělováním bodů jednotlivým kritériím nabídek a změnou termínu realizace daného díla došlo k porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení, považoval krajský soud za nadbytečné zabývat se dalšími žalobními námitkami. Rozhodnutí o nich by totiž nemohlo znamenat změnu ve výroku napadeného rozsudku.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 2. 6. 2015, doplněnou podáním ze dne 2. 8. 2015, napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Má za to, že se krajský soud nevypořádal s několika žalobními námitkami, včetně klíčového žalobního bodu, že termín realizace díla byl posunut z objektivních důvodů. Upozorňuje, že v teorii i praxi vztahující se k veřejným zakázkám je nutné rozlišovat podstatné a nepodstatné změny smluv, přičemž jako nepodstatné se označují změny vyvolané okolnostmi nezávislými na vůli stran. Právě tak tomu bylo v daném případě, neboť posunutí termínu bylo vyvoláno nezbytnou sanací dřevěných konstrukcí stavby, k čemuž předložila i vyjádření statika Ing. P. M. Z napadeného rozsudku však není zřejmé, jak tento důkaz krajský soud vyhodnotil, a proč jej nezakomponoval do hodnocení skutkového stavu.

Následně stěžovatelka namítá, že v řízení bylo porušeno její legitimní očekávání založené vyjádřením poskytovatele dotace. Dohledová skupina, která postup související s realizací projektu kontrolovala, totiž neshledala žádná pochybení. Podle stěžovatelky pracoval krajský soud nesprávně i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, neboť ji nezasadil do celkového kontextu posuzovaného případu.

Stěžovatelka dále uvádí, že bylo hodnocení správních orgánů příliš formalistické. Z tohoto hlediska zdůrazňuje, že účel dotace byl naplněn a poskytnuté prostředky byly důsledně

použity na úhradu nákladů přímo souvisejících s realizací. Bylo by rovněž formalismem vytýkat, že BAK stavební společnost, a.s. nebyla z výběrového řízení vyloučena rovnou pro překročení finančního limitu zakázky, když k jejímu vyloučení stejně došlo v souvislosti s posouzením kritéria ekonomické výhodnosti.

Závěrem stěžovatelka poznamenává, že se rozsudek krajského soudu nezakládá na skutkových okolnostech vyplývajících ze spisu. Podotýká, že ze smlouvy o dílo uzavřené se společností PSV vyplývá, že k rozdělení projektu na etapy ve skutečnosti došlo.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatelka navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 26. 8. 2015. Plně se ztotožňuje se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku. Má za to, že pro závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách a navazující zjištění neoprávněných výdajů postačilo pouhé zjištění, že po ukončení výběrového řízení bylo vítězi umožněno posunutí termínu dokončení akce; nebylo podstatné, že posunutí termínu schválil poskytovatel. Tvrzení o nutnosti provést sanaci dřevěných konstrukcí v důsledku napadení dřevomorkou se v kontextu všech zjištění jeví jako účelové. Na závěr žalovaný sdělil, že rozhodnutím Generálního finančního ředitelství ze dne 6. 3. 2015 došlo k částečnému prominutí odvodu vyměřeného stěžovatelce a to ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí v částce 4.323.208 Kč z celkového odvodu ve výši 5.764.278 Kč.

K vyjádření žalované podala stěžovatelka repliku, která však argumentaci podstatnou pro posouzení věci neobsahovala.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Na úvod je nutné poznamenat, že Nejvyšší správní soud se již jednou, při posuzování jiné kasační stížnosti, zabýval problematikou, vztahující se ke stejnému projektu realizovanému stěžovatelkou, přičemž jediným rozdílem bylo, kam odvod za porušení rozpočtové kázně směřoval. Zatímco v nyní posuzované věci se jednalo o odvod do Národního fondu, ve věci vedené zdejší soudem pod sp. zn. 4 Afs 129/2015 se jednalo o odvod do státního rozpočtu. Argumentace předestřená stěžovatelkou se v obou věcech shoduje a stejné odůvodnění zvolil i krajský soud v napadených rozsudcích. Čtvrtý senát přitom v řízení o zmiňované kasační stížnosti rozhodl rozsudkem ze dne 12. 11. 2015, č. j. 4 Afs 129/2015 – 64 tak, že rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost a vady řízení. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od dříve přijatých závěrů v nyní posuzovaném případě odchýlit, a v podrobnostech proto na rozhodnutí čtvrtého senátu odkazuje.

Nejvyšší správní soud se v nyní posuzované věci ze systematického hlediska nejprve

zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k posouzení věcné argumentace. Z konstantní judikatury zdejšího soudu je přitom patrné, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srovnej rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (viz rozsudek ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55).

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že se krajský soud nevypořádal s klíčovou žalobní argumentací, v níž se snažila vysvětlit posunutí termínu realizovaného projektu. Upozornila také, že krajský soud opomenul provést navržené důkazy a vůbec se nezabýval některými žalobními námitkami.

Nejvyšší správní soud zjistil, že napadený rozsudek ve shora uvedeném smyslu skutečně trpí nepřezkoumatelností. Ve vztahu k posunutí termínu realizace se totiž krajský soud ztotožnil se závěry správních orgánů, aniž by se blíže zabýval argumentací stěžovatelky. Jen stručně poznamenal, že stěžovatelka nepodložila svá tvrzení potřebnými důkazy, přičemž důkazní nouze nemohla být nahrazena podrobným tvrzením, byť podloženým prohlášením kompetentní osoby o nutnosti sanace dřevěných konstrukcí. S takovým vyjádřením nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Předně je nutné poznamenat, že krajský soud vůbec nezkoumal, zda by mohly být objektivní důvody pro posunutí termínu realizace daného projektu významné z hlediska podmínek výběrového řízení. Jednalo se přitom o relevantní a srozumitelnou žalobní námitku, kterou měl krajský soud přezkoumatelným způsobem vypořádat, neboť jejím prostřednictvím stěžovatelka rozporovala jeden ze stěžejních argumentů správních orgánů. Chybný byl také postup krajského soudu ve vztahu k důkazním návrhům stěžovatelky. Nepochybně platí, že účastníci mohou k prokázání svých tvrzení navrhopvat soudu důkazy, přičemž povinností soudu je, aby na důkazní návrhy patřičně zareagoval. Neznamená to, že je soud povinen za všech okolností navržené důkazy provést, nicméně nevyhoví-li soud takovým návrhům, měl by přezkoumatelným způsobem vyložit, proč tak neučinil (k tomu srovnej např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Právě takový výklad Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku postrádá.

Nejvyšší správní soud navíc nepřehlédl, že se krajský soud dopustil hodnocení stěžovatelkou navrženého důkazu – prohlášení Ing. P. M. o sanačních opatřeních dřevěných konstrukcí stavby – aniž by takový důkaz v řízení provedl (viz § 77 odst. 1 s. ř. s.). Jestliže krajský soud učinil své závěry o důkazní nouzi stěžovatelky a prohlášení Ing. P. M. ve své podstatě vyhodnotil jako nedostatečné bez odpovídajícího procesního postupu, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

Ve vztahu k dalším námitkám souvisejícím s nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí krajského soudu lze pro stručnost odkázat na relevantní pasáž rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 4 Afs 129/2015 - 64. Nejvyšší správní soud tehdy uvedl, že se krajský soud „nevypořádal také s další žalobní námitkou, a to, že žalovaný věc posuzoval formalisticky a přehlédl, že podstata a smysl udělené dotace byla stěžovatelkou naplněna. Přitom právě tato námitka může mít v posuzovaném případě zcela zásadní význam, jak lze dovodit ze stěžovatelkou zmínovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008 - 45, podle něhož klíčové pro posouzení věci

bude zjištěno zda stěžovatelka poskytnuté finanční prostředky použila na úhradu nákladů přímo souvisejících s financováním dotací podporovaného projektu či nikoliv.“ Tento závěr je zcela příležitý i v nyní posuzované věci.

Z výše uvedených úvah plyne, že krajský soud zatížil rozsudek nepřezkoumatelností, která Nejvyššímu správnímu soudu zabraňuje zabývat se věcnými námitkami obsaženými v kasační stížnosti. Pokud by tak zdejší soud učinil již v tomto rozsudku, mohl by nepřipustně ovlivnit skutkové i právní hodnocení věci, ke kterému je primárně povolán krajský soud.

Pro úplnost je vhodné poznamenat, že obstat nemožou ani obecná konstatování krajského soudu, že se s dalšími (blíže nespecifikovanými) žalobními námitkami nezabýval, neboť rozhodnutí o nich by nebylo způsobitelné změnit výrok rozsudku. Má-li být rozhodnutí soudu přezkoumatelné, je zapotřebí, aby soud zcela přesně specifikoval, kterými námitkami se zabývat nebude a jaké úvahy jej k takovému postupu vedly.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl naplněn a rozsudek krajského soudu proto pro nepřezkoumatelnost a vadu řízení zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení bude úkolem krajského soudu vypořádat přezkoumatelným způsobem všechny žalobní námitky a, bude-li to nutné, provést navržené důkazy. Rozhodne-li se krajský soud, že některé z důkazů neprovede, bude jeho povinností takový postup patřičně odůvodnit.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 9. března 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu