



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Techmania Science Center o. p. s.**, se sídlem U Planetária 2969/1, Plzeň, zastoupena JUDr. Karlem Vodičkou, LL.M., advokátem se sídlem Kyjevská 1228/77, Plzeň, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2018, č. j. 43263/18/5000-10470-702394, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 8. 2021, č. j. 30 Af 65/2018 - 130,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. 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] Žalobkyni byla na základě rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „poskytovatel dotace“) ze dne 13. 12. 2011, č. 0159/09/01, ve znění pozdějších dodatků, poskytnuta dotace na realizaci projektu „TECHMANIA SCIENCE CENTER“ v celkové maximální výši 576 987 447 Kč.

[2] Finanční úřad pro Plzeňský kraj (dále jen „správce daně“) provedl u žalobkyně na základě podnětu poskytovatele dotace daňovou kontrolu zaměřenou na kontrolu plnění dotačních podmínek. Na základě učiněných zjištění vydal dne 28. 3. 2017 následující platební výměry:

- č. j. 553342/17/2300-31471-402485, jímž žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 2 059 354 Kč (dále jen „platební výměr I“);
- č. j. 553343/17/2300-31471-402485, jímž žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 11 669 660 Kč (dále jen „platební výměr II“);
- č. j. 553344/17/2300-31471-402485, jímž žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 420 946 Kč (dále jen „platební výměr III“);
- č. j. 553345/17/2300-31471-402485, jímž žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 2 385 360 Kč (dále jen „platební výměr IV“).

[3] O odvolání žalobkyně proti uvedeným platebním výměřům rozhodl žalovaný tak, že rozhodnutím ze dne 25. 9. 2018, č. j. 43263/18/5000-10470-702394 (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně stanovenou jednotlivými výměry. Výše odvodu nově činila 564 493 Kč a 105 237 Kč do státního rozpočtu (výroky 1 a 3) a 3 198 785 Kč a 596 340 Kč do Národního fondu (výroky 2 a 4). Ve zbytku platební výměry potvrdil.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, které Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) částečně vyhověl a v záhlaví specifikovaným rozsudkem zrušil výroky 1 a 2 napadeného rozhodnutí. Ve zbytku žalobu zamítl.

[5] Soud se postupně zabýval jednotlivými okruhy žalobních námitek. První okruh námitek se týkal vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s veřejnou zakázkou „*Úprava návštěvnického systému*“. Pokud se jedná o tvrzenou nejednotnost v postupu daňových orgánů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), soud odkázal na judikaturu správních soudů, z níž plyne, že nezahájení řízení o správním deliktu ze strany Úřadu nepředstavuje překážku pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně daňovými orgány. V posuzované věci navíc ze sdělení o vyřízení podnětu nevyplývá, jaké důvody vedly Úřad k nezahájení správního řízení. Žalobkyni proto nevzniklo legitimní očekávání ohledně správnosti a zákonnosti jí zvoleného postupu při zadávání veřejné zakázky.

[6] Dále se soud zabýval otázkou, zda v posuzované věci existovaly důvody pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Dospěl k závěru, že potřeba dodatečných prací v souvislosti s úpravou návštěvnického systému nevznikla v důsledku objektivně nepředvídatelných okolností. Žalobkyně se totiž spokojila s návrhem návštěvnického systému, který od počátku nebyl kompatibilní se systémem Plzeňské vstupenky, ačkoliv tento požadavek výslovně vyplýval ze zadávací dokumentace. Soud odkázal na znalecký posudek Ing. Jelínka, vyjádření žalobkyně ze dne 19. 6. 2014 a s. 61 zprávy o daňové kontrole, která obsahuje shrnutí všech zjištění svědčících o nekompatibilitě původního návrhu návštěvnického systému se systémem Plzeňská vstupenka. Důvodnými neshledal ani námitky ohledně neprovedení výslechu znalců Ing. Jelínka a Ing. Křížka a svědka H., neboť navržené důkazy považoval za nadbytečné.

[7] Obdobně soud nepřisvědčil tvrzení, že správce daně měl postupovat podle zákona č. 40/2015 Sb. Z přechodných ustanovení vyplývá, že zadávání veřejných zakázek a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle dosavadního znění zákona. Novelizace zákona

pokračování

byla reakcí na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek, která vstoupila v platnost až dne 17. 4. 2014, tj. až po zadání dotčené veřejné zakázky.

[8] Argumentaci žalobkyně ohledně nesmyslnosti bodu 28 napadeného rozhodnutí soud nepovažoval za žalobní bod, neboť žalobkyně neuvedla, v čem konkrétně by měla spočívat nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[9] Druhý okruh žalobních námitek, který se týkal vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s prodlouženou zárukou k vozítkům Segway, naopak považoval soud za důvodný. V průběhu daňového řízení poukázala žalobkyně na jinou zakázku, k níž daňové orgány neuplatnily žádné výhrady, ačkoliv jednou ze zadávacích podmínek bylo sjednání záruky za jakost na období přesahující dobu realizace projektu. Správce daně ani žalovaný se však k otázce odlišného posuzování délky záruky přezkoumatelným způsobem nevyjádřili.

[10] Za neopodstatněný označil soud třetí okruh žalobních námitek, které se týkaly porušení rozpočtové kázně v souvislosti se změnou technologie parkovacího objektu. Mezi účastníky řízení byl sporný okamžik, ke kterému byly normy ČSN nahrazeny tzv. Eurokódy. Soud odkázal na znalecký posudek Ing. Argmannové a ve shodě a žalovaným dospěl k závěru, že k nahrazení dotčených ČSN norem Eurokódy došlo již ke dni 1. 4. 2010. Výslech uvedené znalkyně byl nadbytečný, neboť posudek nevyvolával žádné pochybnosti. Okamžik nahrazení ČSN norem Eurokódy nadto vyplýval přímo z věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a zkušebnictví (dále jen „Věstník“). Nejednalo se tedy o odbornou otázku, pro jejíž zodpovězení bylo třeba zpracovat znalecký posudek. Tvrzení žalobkyně, že samotná znalkyně považovala závěry daňových orgánů za dezinterpretaci posudku a měla zájem věc správci daně osvětlit, označil soud za ničím nepodložené. Z uvedených důvodů nemohlo představovat nahrazení norem ČSN Eurokódy nepředvídatelnou okolnost ve smyslu § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

[11] Jedná-li se o námitku porušení zásady legitimního očekávání, soud uvedl, že žalobkyně svá tvrzení o odlišném postupu správce daně ve vztahu k jinému subjektu žádným způsobem neprokázala a ani nenavrhla provedení žádných důkazů.

[12] Za částečně důvodný soud považoval čtvrtý okruh námitek, který se týkal vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně v souvislosti se změnou projektu spočívající v zavedení 3D technologie. Argumentaci finančních orgánů považoval za nepřesvědčivou, popřípadě nemající oporu ve spise. Žalovanému uložil, aby se v dalším řízení zabýval otázkou, zda mohla žalobkyně vzhledem ke stavu technického poznání požadovat již v projektové dokumentaci pro původní zadávací řízení použití 3D technologie. Pokud nemohla, pak je na místě zkoumat, zda byly dodatečné práce vyvolány požadavkem na technologii 3D a zda ospravedlňovaly postup podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Soud rovněž zdůraznil, že bylo povinností finančních orgánů řádně vyhodnotit znalecké posudky zpracované Ing. Němcem a Ing. Křížkem a v případě pochybností znalce vyslechnout. Dosavadní závěry žalovaného jsou nesouladné s posudkem Ing. Křížka, aniž by žalovaný uspokojivě vysvětlil, proč tomu tak je.

[13] Soud přisvědčil rovněž pátému okruhu žalobních námitek, který se týkal vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně v souvislosti se změnou bouracích prací v severním přístavku. Žalovaný zatížil svůj postup vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť nevyhověl důkaznímu návrhu na provedení výslechu svědka pana C. a tvrzení žalobkyně ani nevyvrátil na základě jiných důkazů. Tím jí znemožnil unést důkazní břemeno ve vztahu k prokázání splnění podmínek pro využití jednacích řízení bez uveřejnění.

[14] Poslední námitku, ohledně nutnosti aplikace příznivější právní úpravy, krajský soud důvodnou neshledal. Vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Afs 160/2020 - 45, který byl vydán v řízení mezi týmiž účastníky, a uvedl, že v nyní projednávané věci měla žalobkyně rozpočtovou kázeň porušit před nabytím účinnosti zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Proto nebylo použití pozdějšího předpisu na místě. S obdobnou argumentací žalobkyně se již podrobně vypořádal žalovaný v napadeném rozhodnutí, na jehož příslušné pasáže soud odkázal.

[15] Námitky uplatněné v replice soud označil za opožděné a neshledal ani důvod, pro nějž by měl k namítaným vadám přihlédnout z úřední povinnosti. Nad rámec nezbytného odůvodnění doplnil, že aplikace § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, není na místě, neboť citované ustanovení bylo do zmíněného zákona včleněno až s účinností ode dne 20. 2. 2015 (tedy až poté, co mělo dojít k porušení rozpočtové kázně).

III. Obsah kasační stížnosti

[16] Proti výrokům II a III rozsudku krajského soudu (částečné zamítnutí žaloby a nákladový výrok) podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[17] Ohradila se vůči závěru, že původní návštěvnický systém nebyl kompatibilní se systémem Plzeňské vstupenky. Posudek Ing. Jelínka vyznívá zcela opačně, než jak jej vykládají finanční orgány a krajský soud. Nekompatibilita vyšla najevo až později, a to v důsledku neúspěšného jednání Plzeňských městských dopravních podniků a.s. se společností NetPro systems s. r. o., která byla dodavatelem systému stěžovatelky, a u níž existoval předpoklad, že bude spolupracovat i na systému Plzeňské vstupenky. Nesprávně soud interpretoval i vyjádření stěžovatelky ze dne 19. 6. 2014.

[18] Žalovaný měl provést výslech znalce Ing. Jelínka. Finanční orgány (podobně jako krajský soud) interpretují posudek diametrálně odlišně od stěžovatelky a v rozporu s jeho skutečným obsahem. Z jejich posouzení je přitom patrné, že nerozumí technické souvislosti fungování obou systémů. Znalec neměl možnost objasnit, kdy se stalo zřejmým, že původně navržený návštěvnický systém nebude kompatibilní se systémem Plzeňské vstupenky, jaké důvody vedly k této nekompatibilitě a zda je mohla stěžovatelka předvídat.

[19] Stěžovatelka se vymezuje i vůči tvrzení ohledně nemožnosti použití zákona o veřejných zakázkách ve znění zákona č. 40/2015 Sb., neboť daňová kontrola probíhala až za účinnosti tohoto zákona a na správce daně dopadala povinnost eurokonformního výkladu tuzemské úpravy. Novela nadto pouze upřesnila text zákona. I před její účinností však bylo třeba dotčené ustanovení vykládat s přihlédnutím k tomu, zda si zadavatel počínal v souladu s péčí řádného hospodáře. Nesprávné je také posouzení otázky neprovedení výslechu svědka pana H. a znalce Ing. Křížka, kteří se mohli vyjádřit k totožným otázkám jako znalec Ing. Jelínek.

[20] Krajský soud některé námitky stěžovatelky nepovažoval za žalobní body (bod 75 rozsudku). Stěžovatelce vytkl, že není patrné, v čem měl být postup žalovaného nezákonný. Z obsahu žaloby však jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti. Jednotlivé citace užití žalovaným nebyly vnitřně konzistentní. Proto bylo obtížné jakkoliv je vyložit a vymezit se vůči nim. Krajský soud tedy pochybil, když se jejími námitkami nezabýval.

pokračování

[21] Pokud se jedná o otázku nahrazení ČSN norem tzv. Eurokódy, odkázala stěžovatelka na posudek Ing. Argmannové. Stěžovatelka nerozporuje, že platnost ČSN norem byla ukončena k 31. 3. 2010. Na s. 3 posudku však znalkyně uvedla, že evropské statické normy se v době vytváření původní projektové dokumentace pro stavební povolení sice již připravovaly, ale nebylo předvídatelné, že dojde ke zrušení národní statické normy pro zatížení konstrukcí. Vzhledem k tomu, že ke zrušení uvedených norem mělo dojít 1. 4. 2010 a zadávací řízení bylo zahájeno dne 23. 4. 2010, nabízely se dvě možnosti. Buďto zadávací řízení zrušit a projektovou dokumentaci přepracovat a následně opětovně zadávací řízení zahájit, anebo v zadávacím řízení pokračovat navzdory zrušení dvou ČSN norem a případné dodatečné stavební práce vyřešit v rámci dalšího stupně projektové dokumentace. Stěžovatelka zvolila druhou možnost. Z Věstníku č. 03/2010 uvedené závěry znalkyně jednoznačně nevyplývají, neboť je z něj patrné pouze tolik, že mělo dojít ke zrušení části normy č.730035. Bez odborných technických znalostí ovšem není patrné, zda mělo dojít ke zrušení té části normy, která byla významná pro dotčenou veřejnou zakázku. Při přípravě zadávacího řízení nebylo reálné předvídat, že dne 8. 3. 2010 vyjde ve Věstníku informace o nahrazení příslušných norem ČSN. Vzhledem k tomu, že změna uvedených norem měla poměrně malé dopady na celkový rozpočet, nejevilo se smysluplné zahájení zadávacího řízení oddalovat. S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatelka trvá na tom, že provedení výsledku Ing. Argmannové bylo zcela žádoucí.

[22] Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením otázky aplikace příznivější právní úpravy. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Afs 160/2020 - 45, aniž by svou argumentaci více rozvinul. Uvedený odkaz nepovažuje stěžovatelka za případný. Skutek, v němž spatřují finanční orgány porušení rozpočtové kázně, není podle pozdější úpravy obsažené v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jednáním porušujícím zákon, ale jedná se o tzv. povolenou (nepodstatnou) změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku ve smyslu § 222 odst. 4 zákona. Stěžovatelka má za to, že na dílčí změny zakázek je s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) třeba nahlížet jako na změny povolené ve smyslu citované úpravy. Uložení sankčního odvodu za porušení rozpočtové kázně i uložení s tím souvisejícího penále z prodlení (které již bylo v daném případě vyměřeno i zapláceno) lze považovat za trestní sankci ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[23] Za nesprávný považuje stěžovatelka i názor soudu ohledně nemožnosti aplikace § 14f zákona o rozpočtových pravidlech. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018 - 28, vyplývá, že citované ustanovení je procesní normou. Přejícné ustanovení zákona č. 26/2015 Sb. se v dané věci nepoužije, neboť dopadá pouze na hmotněprávní normy. Vzhledem k tomu, že poskytovatel dotace ani správce daně výzvu podle § 14f odst. 1 rozpočtových pravidel neučinili, nebyly platební výměry ani napadené rozhodnutí vydány v souladu se zákonem a stěžovatelka neměla možnost využít fikce neporušení rozpočtové kázně. Napadené rozhodnutí je nezákonné, ne-li přímo nicotné. Uvedená vada vyšla najevo až při jednání soudu (§ 76 odst. 3 s. ř. s.), proto bylo na místě, aby soud ke zrušení napadeného rozhodnutí přikročil bez ohledu na to, zda ji stěžovatelka namítla ve lhůtě pro podání žaloby či nikoliv.

IV. Vyjádření žalovaného

[24] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za zákonný a věcně správný.

[25] K argumentaci stěžovatelky ohledně ne/kompatibility původního návštěvnického systému se systémem Plzeňské vstupenky odkázal na obsah správního spisu (zejména na znalecký

posudek Ing. Jelínka, a vyjádření stěžovatelky ze dne 19. 6. 2014) a zopakoval stěžejní argumenty obsažené v rozsudku krajského soudu. Za opodstatněný nepovažuje ani požadavek na výslech znalce Ing. Jelínka, Ing. Křížka a svědka pana H.. Všechny podstatné skutečnosti vyplývají přímo ze zpracovaných znaleckých posudků.

[26] Ohledně stěžovatelkou namítané povinnosti postupovat dle zákona o veřejných zakázkách ve znění zákona č. 40/2015 Sb., žalovaný odkázal na obsah napadeného rozhodnutí, v němž se touto otázkou zabýval a dospěl k totožnému závěru jako krajský soud.

[27] K námitce stěžovatelky ohledně okamžiku nahrazení norem ČSN žalovaný uvedl, že se jedná o objektivní skutečnost vyplývající z Věstníku č. 03/2010. Rozhodným datem je 1. 4. 2010, což ve svém posudku potvrdila i znalkyně Ing. Argmannová. V posuzované věci nebyly splněny podmínky pro využití jednacích řízení bez uveřejnění, neboť o nedostacích projektové dokumentace stěžovatelka věděla od 1. 4. 2010 a k uveřejnění původní veřejné zakázky došlo dne 27. 3. 2012.

[28] Pokud se jedná o další námitky stěžovatelky, žalovaný uvádí, že v nyní posuzované věci není předmětem spáchání či nespáchání správního deliktu (přestupku). Finanční orgány posuzují porušení podmínek dle zákona účinného v době, kdy byly stěžovatelkou prováděny kroky ve vztahu k zadávání předmětných veřejných zakázek. Nadto, i kdyby došlo k naplnění podmínek dle § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, v daném případě vykonala stěžovatelka dodatečné stavební práce, které nebyly nezbytné pro provedení původního projektu a tyto stavební práce představují podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Proto nebyly splněny podmínky pro využití jednacích řízení bez uveřejnění a pozdější úprava pro stěžovatelku není příznivější. Žalovaný stejně jako krajský soud připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Afs 160/2020 - 45, a dále doplňuje odkaz na rozsudek ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33.

[29] Námitku týkající se § 14f zákona o rozpočtových pravidlech uplatnila stěžovatelka v řízení o žalobě až ve svém podání ze dne 12. 8. 2020, tedy cca 2 roky po uplynutí lhůty pro podání žaloby. V řízení o kasační stížnosti se proto jedná o nepřípustnou námitku, jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 Afs 161/2020 - 40.

[30] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž zjistil, že kasační stížnost byla podána včas a osobou oprávněnou.

[32] Soud se dále zabýval přípustností kasační stížnosti a shledal, že jakkoliv je jako celek přípustná, většina uplatněných kasačních námitek je nepřípustná, a to ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), či ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[33] Pro účely objasnění důvodů, které Nejvyšší správní soud k tomuto závěru vedly, se jeví jako nezbytné ve stručnosti shrnout, co bylo předmětem správního řízení a jak se právní názor finančních orgánů a krajského soudu odrazil ve výrocích jejich rozhodnutí.

[34] Správce daně popsal ve zprávě o daňové kontrole celkem pět okruhů porušení dotačních podmínek, v jejich souvislosti stěžovatelce uložil platebními výměry specifikovanými v bodě 2

pokračování

tohoto rozsudku odvod za porušení rozpočtové kázně. Jednalo se o následující okruhy: 1) Úprava návštěvnického systému (zadání zakázky v jednací řízení bez uveřejnění), 2) sjednání prodloužené záruky na Segway, 3) změna technologie parkovacího objektu v důsledku zrušení norem ČSN (použití jednacího řízení bez uveřejnění), 4) změna technologie planetária na 3D projekci (použití jednacího řízení bez uveřejnění), 5) změna bouracích prací v severním přístavku (použití jednacího řízení bez uveřejnění).

[35] Výše odvodu za porušení rozpočtové kázně se ve vydaných platebních výměrech odrazila tak, že platební výměr I stanovil celkovou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech do státního rozpočtu (tj. za porušení ad 1–5 v celkovém součtu); platební výměr II pak stanovil celkovou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech do Národního fondu (tj. za porušení ad 1–5 v celkovém součtu). Zbylé platební výměry se týkaly odvodů za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech do státního rozpočtu (platební výměr III) a do Národního fondu (platební výměr IV) v souvislosti s porušením ad 3 (u jiných porušení správce daně odvod podle citovaného ustanovení neuložil). Žalovaný pak změnil výši uložených odvodů (ve zbytku platební výměry potvrdil), a to výroky 1–4 napadeného rozhodnutí, které korespondují s platebními výměry I–IV (tzn., že výrokem 1 došlo ke snížení odvodu stanoveného výměrem I, výrokem 2 ke snížení odvodu stanoveného v platebním výměru II atd.).

[36] Krajský soud shledal v řízení o žalobě důvodné pouze námitky vztahující se k porušením ad 2, 4, a 5. Zrušil však výroky 1 a 2 napadeného rozhodnutí jako celek. Žalobu tedy zamítl pouze ve vztahu k výrokům 3 a 4 napadeného rozhodnutí, které se týkají výhradně porušení ad 3 – změna technologie parkovacího objektu v důsledku zrušení norem ČSN.

[37] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že brojí toliko proti výrokům II (částečné zamítnutí) a III (nákladový výrok) rozsudku krajského soudu. Přesto uplatnila i námitky stran vadného posouzení otázky zadání zakázky na změnu návštěvnického systému. Tento okruh nicméně nekoresponduje s žádným z napadených výroků rozsudku a naopak jej pokrývá výrok I, jímž soud zrušil výroky 1 a 2 napadeného rozhodnutí (navzdory tomu, že ve vztahu k posouzení návštěvnického systému posoudil námitky stěžovatelky nedůvodnými). Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem, v němž stěžovatelka rozsudek krajského soudu napadla, proto v souzené věci neshledal podklad, na jehož základě by se mohl danými námitkami zabývat. I kdyby přitom soud připustil, že stěžovatelka implicitně napadla i výrok I rozsudku, jednalo by se o nepřipustné námitky, neboť by směřovaly jenom proti důvodům rozhodnutí (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

[38] Z uvedených důvodů shledal kasační soud jako nepřipustné námitky ohledně splnění podmínek pro využití jednacího řízení bez uveřejnění při zadání zakázky na změnu návštěvnického systému, jakož i s tím související argumentaci stran nutnosti provedení výslechu znalce Ing. Jelínka a Ing. Křížka a svědka Ing. H.. Z totožného důvodu je nepřipustná rovněž námitka týkající se aplikace zákona č. 40/2015 Sb., neboť i ji stěžovatelka vznesla ve vztahu k zakázce na změnu návštěvnického systému (resp. i k dalším zakázkám), nikoliv však v souvislosti se změnou technologie parkovacího objektu v důsledku zrušení norem ČSN, což je jediný okruh porušení dotačních podmínek pokrytý dosud nezrušenými výroky 3 a 4 napadeného rozhodnutí. V neposlední řadě se tento důvod nepřipustnosti týká i námitky, že krajský soud část stěžovatelčiny argumentace nepovažoval za žalobní body (i zde se jednalo o tvrzení vztahující se k úpravě návštěvnického systému). Lze tedy shrnout, že zmiňované důvody nepřipustnosti se týkají veškeré kasační argumentace uvedené v bodech [17] - [20] tohoto rozsudku.

[39] Pokud se jedná o námitku ohledně nesprávného posouzení problematiky zrušení ČSN norem (využití jednacího řízení bez uveřejnění pro účely změny technologie parkovacího objektu), tzn. kasační bod zrekapitulovaný v odstavci [21] rozsudku, tu soud shledal nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se jedná o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohla. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že nečiní sporným datum zrušení příslušných ČSN norem a jejich nahrazení tzv. Eurokódy, přičemž za rozhodné datum označila ve shodě s žalovaným a krajským soudem 1. 4. 2010. Z obsahu spisu krajského soudu však vyplývá, že v řízení o žalobě stěžovatelka argumentovala poněkud odlišně, neboť trvala na tom, že ke zrušení norem došlo až ke dni 31. 12. 2012, tzn. po zadání původní veřejné zakázky. Těto argumentaci odpovídá i odůvodnění rozsudku krajského soudu, který především upozornil na to, že datum nahrazení norem jednoznačně vyplývá ze zpracovaného posudku, jakož i z Věstníku, a proto nebylo třeba přikročit k výslechu dotčené znalkyně. Správnost dřívějšího data připustila stěžovatelka až v kasační stížnosti, kde svoji argumentaci rozvinula a zaměřila se na to, z jakého důvodu nebylo v jejích možnostech na změnu norem v tak krátkém časovém úseku před zveřejněním původní zakázky zareagovat. S těmito tvrzeními se však krajský soud nemohl vypořádat (stěžovatelka je v řízení o žalobě nevznesla), protože se jedná o kasační námitky, které jsou nepřipustné a nemůže se jimi zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[40] Obdobně je tomu u námitky stran nutnosti aplikace § 14f zákona o rozpočtových pravidlech, jelikož se jedná o argumentaci, kterou stěžovatelka poprvé uplatnila až v replice ze dne 12. 8. 2020, tj. až po marném uplynutí lhůty k podání žaloby. V řízení o žalobě se proto jednalo o námitku opožděnou, již se krajský soud nemohl zabývat, a proto je tato námitka v řízení o kasační stížnosti rovněž nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Uvádí-li stěžovatelka, že se jedná o vadu, která vyšla najevo až při jednání, popřípadě, k níž měl soud přihlížet z úřední povinnosti, Nejvyšší správní soud se s tímto tvrzením neztotožňuje.

[41] Podle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech platí, že „[p]oskytovatel bez zbytečného odkladu písemně vyžve příjemce dotace ke provedení opatření k nápravě v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění nebo zjištění z provedeného auditu důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil podmínku, a) za které byla dotace poskytnuta, b) u níž poskytovatel podle § 14 odst. 5 stanovil, že její nesplnění bude postíženo nižším odvodem, než kolik činí celková částka dotace, a c) jejíž povaha umožňuje nápravu v náhradní lhůtě.“ Tvrdí-li tedy stěžovatelka, že jí poskytovatel dotace ani finanční orgány nezaslali výzvu ve smyslu citovaného ustanovení, jedná se o skutečnost, která jí musela být známa již v době podání žaloby, protože jí nic nebránilo v tom, aby zmiňovanou vadu namítla. Současně se typově nejedná o tak závažný nedostatek, k němuž by byl soud nucen přihlížet z úřední povinnosti.

[42] Přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví je vystavěn na dispoziční zásadě vyjádřené v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Prolomení dispoziční zásady je na místě pouze ve výjimečných případech, a to především tehdy, brání-li vady napadeného rozhodnutí jeho věcnému přezkumu v rozsahu uplatněných žalobních bodů (tj. v případě, že je rozhodnutí nicotné, či nepřezkoumatelné), popřípadě v dalších judikaturou dovozených odůvodněných situacích (porušení principu *non-refoulement*, prekluze práva apod.). O takový případ se však v nyní projednávané věci nejedná. Tvrzení stěžovatelky, že napadené rozhodnutí je v důsledku tvrzené vady nicotné, je zcela povšechné a soud se s ním neztotožňuje. O nicotnosti rozhodnutí lze hovořit pouze v případě těch nejzávažnějších vad, spočívajících kupříkladu v absenci věcné příslušnosti správního orgánu, či neuskutečnitelnosti (neproveditelnosti) správního rozhodnutí, nebo v existenci takových nedostatků, které svým charakterem způsobují, že dotčený akt vůbec nelze považovat za správní rozhodnutí. O žádný obdobný nedostatek by se však v posuzované

pokračování

věci (pokud by finanční orgány skutečně postupovaly v rozporu s § 14f zákona o rozpočtových pravidlech) nejednalo. Kasační soud proto uzavírá, že stěžovatelkou namítaný nedostatek nepředstavuje vadu, k níž by byl krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, a jelikož stěžovatelka svoji námitku neuplatnila ve lhůtě k podání žaloby, v řízení o kasační stížnosti se jedná o námitku nepřijatelnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 Afs 161/2020 - 40).

[43] Kasační soud tedy shrnuje, že za jediné přípustné námitky (jimiž se také bude dále zabývat) považuje námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu (která je ovšem značně obecná – viz níže) a dále námitku nutnosti použití příznivější pozdější právní úpravy – zákona o zadávání veřejných zakázek.

[44] Z povahy věci se soud musí nejprve zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Nepřehlédl však, že stěžovatelka pouze v obecnosti označila za jeden z kasačních důvodů nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by své tvrzení v textu kasační stížnosti blíže rozvinula. Veškerá kasační argumentace totiž představuje polemiku s věcným posouzením žalobních námitek, aniž by stěžovatelka uvedla, že by některé části rozsudku (či rozsudek jako celek) trpěly vadou nepřezkoumatelnosti, ať již z důvodu nesrozumitelnosti nebo pro nedostatek důvodů. Jediná část kasační stížnosti, kterou by bylo možno podřadit pod citovaný kasační důvod, představuje pasáž, v níž stěžovatelka soudu vytýká, že se nevypořádala s částí její argumentace (nepovažoval ji za žalobní bod). Tuto kasační námitku však shledal Nejvyšší správní soud nepřijatelnou – viz bod [40] tohoto rozsudku.

[45] Navzdory zde uvedenému se kasační soud k otázce případné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu na tomto místě krátce vyjádří, neboť se jedná o vadu, k níž by musel případně přihlídnout z úřední povinnosti (tj. i bez námitek).

[46] Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, tento soud akcentoval, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69, č. 2065/2010 Sb. NSS). Bohatá rozhodovací praxe se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 -75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[47] V nyní posuzované věci nicméně kasační soud žádnou takovou vadu napadeného rozsudku neshledal. Krajský soud vypořádal všechny zásadní žalobní námitky stěžovatelky, přičemž z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami byl při rozhodování věci veden. Odůvodnění rozsudku je vnitřně konzistentní a netrpí ani žádnými jinými nedostatky, pro něž by bylo nesrozumitelné. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08), není povinností soudů formulovat podrobnou oponenturu ve vztahu ke každému jednotlivému tvrzení žalobce. Za zcela dostačující je třeba považovat postup soudu, který předloží ucelený argumentační systém,

v konkurenci s nímž nemohou žalobní námitky obstát. Této své povinnosti soud dostal. Jakkoliv totiž podrobně nereagoval na všechna dílčí tvrzení stěžovatelky (některá z nich dokonce nepovažoval za žalobní bod), z odůvodnění je patrné, jak na posuzovanou věc nahlížel a které části napadeného rozhodnutí považoval za správné a zákonné a které naopak nemohly pro zjištěné nedostatky obstát. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozsudek krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.

[48] Konečně se soud zabýval i poslední (v zásadě jedinou „plnohodnotnou“ a přípustnou) kasační námitkou, která se týkala nutnosti použití pozdější právní úpravy. S totožnou argumentací se však vypořádal již v rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Afs 160/2020 - 45, který se týkal týchž účastníků jako v nyní projednávané věci. Dovodil přitom, že „je zcela irelevantní, zda je úprava změn závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku v § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek z roku 2016 příznivější než úprava jednacím řízení bez uveřejnění v již neúčinném zákonu o veřejných zakázkách. Posuzované jednacím řízení bez uveřejnění proběhlo v roce 2013 za účinnosti zákona o veřejných zakázkách, nelze je tedy posuzovat podle právní úpravy, jež nabyla účinnosti o několik let později (zákon o zadávání veřejných zakázek je účinný od 1. října 2016). Podle § 273 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek se změny závazků ze smluv na veřejné zakázky uzavřených podle zákona o veřejných zakázkách (z roku 2006) ode dne nabytí účinnosti zákona o zadávání veřejných zakázek (z roku 2016) posuzují podle posledně uvedeného zákona. Toto ustanovení se však vztahuje pouze na změny závazků provedené po nabytí účinnosti zákona o zadávání veřejných zakázek, není základem pro zpětnou aplikaci tohoto zákona na již ukončená jednacím řízení bez uveřejnění či jiné postupy zadavatelů. Porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a uložení odvodu není trestní sankcí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 5 As 95/2014 - 46, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. října 2020 č. j. 9 Afs 4/2018 - 65, body 44 a 45), není tedy ani důvod pro aplikaci pozdější příznivější úpravy ve prospěch pachatele na základě čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.“

[49] Na citované závěry upozornil v nyní projednávané věci i krajský soud, avšak dle mínění stěžovatelky neodůvodnil, proč by měly na souzenou věc dopadat. Z citovaného úryvku je nicméně patrné, že projednávaný případ se od situace posuzované v rozsudku č. j. 6 Afs 160/2020 - 45 nikterak zásadně neliší a naopak je ve všech podstatných aspektech totožný. I zde došlo k zadání zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění před účinností zákona o zadávání veřejných zakázek. To ostatně stěžovatelka ani nečiní sporným, ale namítá, že k aplikaci příznivější právní úpravy by měl soud přistoupit na základě aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny. Jak ovšem vyplývá z dosavadní judikatury, odvod za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí, a proto je odkaz na uvedený článek Listiny nepřipadný. Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by se měl od své dosavadní rozhodovací praxe odchytil a zaujmout k věci odlišné stanovisko. Proto uzavírá, že ani poslední kasační námitka není důvodná. Pro úplnost dodává, že předmětem přezkumu není zákonnost uloženého penále (pokud bylo stěžovatelce uloženo, tak jiným rozhodnutím, a nikoliv platebními výměry I-IV, jak jsou vymezeny v bodě [2] tohoto rozsudku), ale pouze otázka zákonnosti uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně.

VI. Závěr a náklady řízení

[50] Kasační soud nepovažuje námitky stěžovatelky za důvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla

pokračování

úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 1. února 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu