



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Obec Fryšava pod Žákovou horou**, se sídlem Fryšava pod Žákovou horou 9, zastoupena JUDr. Stevem Georgesem, advokátem, se sídlem Lidická 693/5a, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2019, č. j. 31 Af 20/2018 - 176,

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 :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 2. 2018, č. j. 6453/18/5000-10470-700290, a ze dne 7. 8. 2018, č. j. 35404/18/5000-10470-700290, ve věci vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a ve věci vyměření penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[2] Stěžovatelce byly Ministerstvem životního prostředí a Státním fondem životního prostředí na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 25. 5. 2011, č. j. 115D112000227/2 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), včetně jeho následných změn, a smlouvy č. 08017991 ze dne 10. 6. 2011, o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí (dále jen „smlouva o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí“), včetně následujících dodatků, poskytnuty peněžní prostředky v celkové výši 39 731 770, 58 Kč, přičemž 2 207 320, 58 Kč, tvořily prostředky národního spolufinancování ze Státního fondu životního prostředí, a 37 524 450, 00 Kč prostředky z Fondu soudržnosti. Peněžní prostředky byly poskytnuty na realizaci projektu „CZ.1.02/1.1.00/08.01976 Výstavba kanalizace a ČOV – obec Fryšava“.

[3] Na základě požadavku stěžovatelky (jejího nového starosty) byla dne 14. 1. 2015 Finančním úřadem pro kraj Vysočina (dále jen „správce daně“) zahájena v souladu s § 87 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), daňová kontrola; správce daně zjistil celkem čtyři pochybení, přičemž stěžovatelka v dalším řízení rozporovala toliko jediné: uzavření dohody ze dne 10. 10. 2013 o změně smlouvy o dílo ze dne 15. 6. 2010, č. IN/CZ-

019/2010 (dále také jen „dohoda o narovnání“), v níž byla změněna (zkrácena) délka záruky na provedené stavební dílo (kanalizaci). Uvedeným jednáním měla stěžovatelka porušit § 82 odst. 7 písm. c) a d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni 10. 10. 2013 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a tudíž také podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace [oddíl B, bod 3. písm. a)] a smlouvou o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí [část III., bod 6. oddíl C, písm. a)]. Nedodržením těchto podmínek došlo dle správce daně k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků státního rozpočtu ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[4] Za porušení rozpočtové kázně vyměřil správce daně stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně, a to prvním platebním výměrem do Národního fondu ve výši 14 457 428 Kč, a druhým platebním výměrem do Státního fondu životního prostředí ve výši 850 437 Kč.

[5] K odvolání stěžovatelky žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 2. 2018, č. j. 6453/18/5000-10470-700290, částečně snížil vyměřené odvody za porušení rozpočtové kázně na 13 995 908 Kč a 823 311 Kč, a ve zbytku platební výměry potvrdil.

[6] Následně vydal správce daně platební výměry na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně (za období od 14. 12. 2011, resp. od 13. 12. 2011 do 27. 2. 2018) ze dne 6. 3. 2018, č. j. 320841/18/2900-31473-703015 a č. j. 321042/18/2900-31473-703015). Žalovaný odvolání stěžovatelky proti platebním výměrům na penále zamítl a platební výměry potvrdil.

[7] Proti rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně a rozhodnutí o penále podala stěžovatelka ke krajskému soudu dvě samostatné žaloby, které krajský soud usnesením ze dne 6. 9. 2019, č. j. 31 Af 20/2018 – 155, spojil ke společnému projednání.

[8] Stěžovatelka uváděla důvody, pro které má za to, že se porušení rozpočtové kázně nedopustila; tvrdila, že dohodu o narovnání podepsal starosta v jiném znění, než v jakém ji schválilo zastupitelstvo stěžovatelky; jednalo se tak o exces na straně starosty a dohoda je neplatná. Stěžovatelka dále namítala, že správci daně poskytla dostatek informací o tom, že nemohlo dojít ke zkrácení záručních lhůt; správce daně k nim však nepřihlédl, situaci nesprávně vyhodnotil a uzavřel, že není kompetentní posuzovat platnost dohody. Otázka platnosti či neplatnosti právního jednání je přitom otázkou právního hodnocení a žalovaný směšuje otázku uzavření smlouvy o dílo s otázkou platnosti navazující dohody. Za nepřezkoumatelný, nesrozumitelný a opírající se o nedostatek důvodů označila stěžovatelka závěr žalovaného, že sice není kompetentní přezkoumávat a rozhodovat o platnosti dohody o narovnání, zároveň však dle jeho názoru stěžovatelka nepředložila důkaz o tom, že neporušila dotační podmínky; prokázat, že došlo k porušení dotačních podmínek, je přitom na správci daně a žalovaném. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ, nebyl zjištěn v souladu s § 2 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a žalovaný dle § 8 daňového řádu nezohlednil všechny skutečnosti a důkazy. Ohledně penále stěžovatelka namítala, že správce daně uplatnil příliš tvrdý postup. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka napadla platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně žalobou, které byl přiznán odkladný účinek (a správce daně rovněž povolil posečkání s úhradou), nemusel ihned vyměřovat penále. Dále stěžovatelka upozorňovala na absenci specifikace způsobu výpočtu penále, jež měla být obsažena v platebních výměrech na penále a kterou zhojil až žalovaný v napadeném rozhodnutí o penále.

pokračování

[9] Krajský soud o žalobách rozhodoval při ústním jednání, při němž navrhované důkazy neprováděl s odůvodněním, že veškeré relevantní skutečnosti byly soudu zřejmé ze spisového materiálu správních orgánů a k posouzení věci nebylo dalšího objasňování skutkového stavu zapotřebí. Žaloby neshledal důvodnými a zamítl je.

[10] Krajský soud označil v projednávané věci za sporné, zda stěžovatelka porušila § 82 odst. 7 písm. c) a d) zákona o veřejných zakázkách, podle něhož zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným uchazečem. Jádrem sporu je přitom otázka, zda byl žalovaný pro účely aplikace tohoto ustanovení oprávněn (popřípadě povinen) posuzovat platnost dohody o narovnání.

[11] Krajský soud nejprve přiblížil některé aspekty vztahu soukromého a veřejného práva a zdůraznil rozdíly v situacích, kdy je aplikace veřejnoprávní normy podmíněna aplikací normy soukromoprávní, a kdy je naopak pro účely aplikace veřejnoprávní normy nerozhodné, jak se k téže právní skutečnosti staví právo soukromé; přičemž posuzovaná věc spadá do druhé z uvedených kategorií. Podmínkou aplikace § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách je umožnění podstatné změny práv a povinností vyplývajících ze smlouvy uzavřené s vybraným uchazečem; jakkoliv však zákon hovoří o změně práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, zakazuje již samotné umožnění takové změny. Není tedy dle soudu nijak rozhodné, zda k takové změně dojde z hlediska soukromého práva platným právním jednáním, což ostatně odpovídá i smyslu a účelu zákona o veřejných zakázkách. Pokud jde konkrétně o namítaný exces bývalého starosty stěžovatelky při uzavírání dohody o narovnání, pak je zcela irelevantní, zda takový exces má za následek neplatnost tohoto právního jednání; podstatné je dle soudu pouze to, zda je toto jednání přičitatelné stěžovateli – tj. v případě jednání starostou jménem obce se posouzení této otázky fakticky redukuje pouze na to, zda se jednalo o osobu obecně oprávněnou vystupovat za obec navenek. Jelikož stěžovatelka nezpochybňovala, že se skutečně jednalo o jejího starostu, má soud s ohledem na § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů za to, že uzavřením dohody (ať už platné či neplatné), kterou byla zkrácena délka záruky na stavební dílo, došlo k porušení § 82 odst. 7 písm. c) a d) zákona o veřejných zakázkách, a tudíž k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) [ve spojení s § 3 písm. e)] zákona o rozpočtových pravidlech. Pro úplnost krajský soud korigoval úvahy žalovaného vyslovené v jeho vyjádření k žalobě; existenci porušení rozpočtové kázně musí vždy tvrdit, a tudíž i prokázat správce daně.

[12] K námitkám porušení zásad stanovených ve správním řádu krajský soud podotkl, že procesní úprava obsažená v daňovém řádu je komplexní. Jelikož stěžovatelka tuto námitku spojovala s hodnocením otázky platnosti dohody o narovnání, přičemž podle názoru soudu k této otázce žalovaný žádné skutečnosti zjišťovat nemusel (a logicky ani nemusel provádět dokazování), nemohlo dojít v této části k porušení žádných zásad či pravidel regulujících otázku zjišťování skutkového stavu a dokazování, tj. ani § 8 daňového řádu.

[13] Ve vztahu k posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí o penále pak krajský soud uvedl, že v řízení o penále se zjišťuje pouze, zda existuje pravomocné rozhodnutí, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, zda je penále počítáno za každý den prodlení počínaje dnem, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně a konče dnem odvedení prostředků jeho platbou, zda je použita správná sazba penále a zda bylo penále stanoveno nejvýše do částky uloženého odvodu. Všechny tyto podmínky byly v případě stěžovatelky naplněny. Ačkoli krajský soud přiznal žalobě na odvod odkladný účinek, tato skutečnost nemá žádný vliv na možnost vyměřit penále, neboť penále vzniká ze zákona. K námitce absence specifikace způsobu výpočtu penále v platebních výměrech na penále pak krajský soud podotkl, že předmětem soudního přezkumu je žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, nikoliv předcházející prvostupňová rozhodnutí. Soud se pak zabýval již pouze tím, zda je specifikace výpočtu penále (včetně uvedení

rozhodných dat a jejich zdůvodnění) obsažena právě v žalovaném rozhodnutí, a shledal přitom, že toto rozhodnutí zcela jasně specifikuje data, od kterých se počítá penále, a tato data také jasně zdůvodňuje v bodě 31. Soud neshledal důvodnou ani námitku porušení § 8 daňového řádu z důvodu údajného nezohlednění všech doložených skutečností a důkazů, respektive z důvodu rozhodování ve věci, u které sám žalovaný uvedl svou nekompetentnost k jejímu posouzení; z obsahu napadeného rozhodnutí o penále je naopak patrné, že žalovaný zkoumal všechna zákonná kritéria pro vyměření penále, ověřil, že správce daně shromáždil podklady, které potvrzují naplnění jednotlivých zákonných podmínek, a přihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo.

[14] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; a rovněž z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[15] Stěžovatelka má za to, že závěry krajského soudu jsou nesprávné, neboť z napadeného rozhodnutí je zjevné, že správce daně nezjišťoval reálný skutkový stav a tento patřičně neposoudil. Stěžovatelka od počátku ve vztahu k dohodě o narovnání tvrdila, že zastupitelstvo schválilo dohodu o narovnání v jiném znění, než jaké podepsal tehdejší starosta stěžovatelky. Podle stěžovatelky se jedná se o skutkovou okolnost dané věci, která má zcela zásadní význam pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud vycházel z toho, že správce daně skutkový stav posoudil správně, avšak z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by se správce daně zabýval tím, v jaké verzi byla dohoda o narovnání schválena zastupitelstvem. Pokud by totiž správce daně došel ke skutkovému závěru, že dohoda o narovnání ve verzi schválené zastupitelstvem starostou a společností INSTA CZ s.r.o. (dále jen „INSTA CZ“) podepsána nebyla, pak by musel dojít k jednoznačnému závěru o tom, že nemohly být porušeny dotační podmínky. Stěžovatelka je toho názoru, že si jak správce daně, tak krajský soud ulehčují situaci tím, že argumentují, že správce daně nemůže právně hodnotit skutkový stav, tedy nemůže učinit závěr o tom, zda dohoda o narovnání je, či není neplatná. V tomto směru stěžovatelka předložila důkazy a rovněž navrhovala, aby byli vyslechnuti všichni zastupitelé.

[16] Podle stěžovatelky je nutné vzít v úvahu to, že jednání bývalého starosty vykazovalo znaky trestněprávní odpovědnosti, neboť pak je zde evidentní přesah do práva veřejného, a správce daně by měl brát v úvahu, zda v důsledku takového jednání byl či nebyl spáchán trestný čin. V tomto směru, pokud byl trestný čin spáchán, pak skutečně nelze takové jednání přičítat stěžovateli, jelikož pachatelem jednání je bývalý starosta, který se tohoto jednání dopustil a učinil tak prokazatelně bez vědomí ostatních zastupitelů; k tomu stěžovatelka podotýká, že bývalý starosta je doposud trestně stíhán u Okresního soudu ve Žďáru nad Sázavou, řízení je vedeno pod sp. zn. 2 T 83/2017. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2018, sp. zn. III. ÚS 3181/17, pak stěžovatelka dovozuje, že i soudy ve správním soudnictví mají posuzovat soukromoprávní aspekty, které souvisí s kauzami posuzovanými v intencích veřejného práva.

[17] Zakládá-li krajský soud objektivní odpovědnost stěžovatelky, a to opětovně v souvislosti s uzavřenou dohodou o narovnání, pak ani v rámci správního soudnictví nelze uvažovat o tzv. absolutní objektivní odpovědnosti, i zde lze uplatňovat tzv. liberační důvody. Zpravidla tedy těmito důvody budou opatření, která bylo možné učinit, aby nevznikla situace spojená s odpovědností, a zda tato byla možno požadovat po odpovědném subjektu; může se jednat o pravidla ekonomické i neekonomické povahy (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 123/2014 a 9 As 36/2007). V daném případě tedy stěžovatelka učinila v případě uzavření dohody o narovnání všechny standardní kroky, které je třeba vynaložit, aby bylo zabráněno vzniku odpovědnosti za škodu. Pokud se v daném okamžiku bývalý starosta

pokračování

rozhodl nerespektovat toto rozhodnutí a zneužil své pozice a uzavřel dohodu o narovnání, čímž se dopustil jednání vykazujícího znaky trestní odpovědnosti, pak nelze na toto pohlízet jako na pouhý exces, ale jako na situaci, kterou nemohla stěžovatelka jakkoli předvídat a nemohla učinit nic, čím by vzniku této situace zabránila. Platební výměr dle názoru správce daně i krajského soudu nelze chápat jako sankci, nicméně ve skutečnosti platební výměr sankčním postihem pro stěžovatelku bude s ohledem na skutečnost, že pokud nebude odvod i penále uhrazeno dobrovolně, dojde k jejich exekucímu vymáhání, což bude mít pro stěžovatelku likvidační charakter. S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádí, že se plně ztotožňuje s posouzením věci uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku. Má za to, že stěžovatelka nepřesně interpretuje závěry soudu. Správce daně je na základě existence určitých skutečností (skutkových okolností) oprávněn aplikovat veřejnoprávní normu. V tomto případě tedy orgány finanční správy posoudily porušení § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách stěžovatelkou. Pro úplnost žalovaný uvádí, že kontrolu dodržení podmínek dotace provádí orgány finanční správy na základě zmocnění v § 10 odst. 1 písm. g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě, ve znění pozdějších předpisů, a na základě § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech vykonávají správu (kontrolu, vyměření, vymáhání) odvodů za porušení rozpočtové kázně, a to podle daňového řádu, konkrétně dle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu.

[19] K tvrzené neplatnosti smlouvy o narovnání žalovaný uvedl, že o takové otázce může rozhodnout pouze soud v občanskoprávním řízení. V situaci, kdy žádný takový podnět nebyl dán a vítězný uchazeč INSTA CZ se nevyjádřil, že by smlouvu o narovnání považoval za neplatnou, pak platí obecná zásada, že smlouvy musí být dodržovány. Stěžovatelka žádným způsobem nedoložila neplatnost smlouvy o narovnání, nebylo ani doloženo, zda o neplatnosti smlouvy bude rozhodovat soud. V takové situaci je smlouva platná a totéž platí o rozhodnutí zastupitelstva. Žalovaný připomíná, že stěžovatelka v žalobě přímo uvedla, že zastupitelstvo souhlasilo s tím, že dodavatel nebude fakturovat vícepráce a na oplátku požaduje zkrácení záruční doby na stavební objekty na polovinu a záruka na technologie a stroje zůstane nezměněná; starosta pak již změnu dokončil podpisem smlouvy o narovnání s tím, že byla zkrácena záruční doba i u technologie a strojů. K porušení zákona o veřejných zakázkách v každém případě došlo.

[20] Žalovaný zároveň uvádí, že nález Ústavního soudu citovaný stěžovatelkou v kasační stížnosti není v dané věci přílehlavý. Jde totiž o zcela jinou skutkovou situaci, konkrétně soukromoprávní nárok na náhradu škody řešený obecným soudem mezi účastníky řízení podle občanského soudního řádu a podle odlišných hmotněprávních předpisů. V tomto případě nelze stěžovatelkou tvrzené povinné posouzení platnosti soukromoprávních jednání v soudním řízení správním, resp. v daňovém řízení ani analogicky dovodit. Žalovaný připomíná, že ani absolutní neplatnost smlouvy či relativní neplatnost smlouvy vyslovená soudem nemusí znamenat „anulování“ daňové povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 Afs 11/2013 - 84).

[21] K námitce, kterou stěžovatelka poukazuje na to, že učinila opatření, aby nevznikla žádná škoda, uvádí žalovaný, že z textu kasační stížnosti plyne především snaha stěžovatelky veškerou odpovědnost za porušení rozpočtové kázně, resp. za změnu smlouvy uzavřené s vítězným uchazečem přenést kompletně na bývalého starostu. Jak však uvedl krajský soud, jednání starosty jako statutárního orgánu obce je přičitatelné obci jako takové, tedy stěžovatelce. Stejně tak jednání zastupitelstva obce, které se změnou smlouvy o dílo vyjádřilo svůj souhlas. Je pak již irelevantní, jakým způsobem ke změně smlouvy došlo, kdo se tohoto aktu účastnil a zda se jednalo o změnu s úmyslem stěžovatelce způsobit škodu či získat pro ni výhodu, z nedbalosti či úmyslně. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[22] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti, a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku; shledal-li by ji důvodnou, již tato skutečnost by sama o sobě bránila věcnému přezkumu. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu rozhodující orgán vyšel a jak o něm uvážil. Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45 atp.). Rovněž i Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování. Jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud řádně vypořádal (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01).

[24] V projednávané věci rozhodnutí správce daně, potažmo rozhodnutí žalovaného vadou nepřezkoumatelnosti netrpí; je zjevné, jaký skutkový stav vzal žalovaný za prokázaný; na něm poté setrval i krajský soud, který jeho závěry aproboval. Posouzení správnosti skutkových a právních úvah, na kterých žalovaný své rozhodnutí založil (a tyto soud převzal), je však otázkou zákonnosti. Pokud se tedy krajský soud ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí žalovaného, jinými slovy, vzal za své rovněž úvahy a hodnocení zjištěného skutkového stavu, právní úvahy žalovaného včetně jeho argumentace ohledně platnosti dohody o narovnání, nelze jeho rozsudek označit za nepřezkoumatelný. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nic nebránilo zabývat se dále jeho zákonností.

[25] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda měl žalovaný pro účely aplikace § 82 odst. 7 písm. c) a d) zákona o veřejných zakázkách posuzovat platnost dohody o narovnání.

[26] Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.

[27] Podle § 82 odst. 7 písm. c) a d) zákona o veřejných zakázkách zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným uchazečem. Za podstatnou se považuje taková změna, která by za použití v původním zadávacím řízení mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, nebo změnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného uchazeče.

[28] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 As 255/2018 - 40,

pokračování

v posledně citovaném ustanovení je promítnuta obecná zásada, že zadavatel má povinnost uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku v souladu se zadávacími podmínkami a tyto podmínky není ani následně oprávněn podstatným způsobem měnit. Toto ustanovení bylo do zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. a reprodukuje výklad pojmu „podstatná změna smlouvy“ provedený Soudním dvorem EU v rozsudku ze dne 19. 6. 2008, C- 454/06, ve věci *Presstext*: „Změnu veřejné zakázky během doby trvání lze považovat za podstatnou, pokud by zavedla podmínky, které by umožnily, pokud by se vyskytovaly v původním postupu při zadávání veřejné zakázky, přijetí jiných uchazečů než těch, kteří byli původně přijati, nebo pokud by umožnily přijmout jinou nabídku než tu, která byla původně přijata. Změna původní veřejné zakázky může být rovněž považována za podstatnou, pokud značnou měrou zakázku rozšiřuje o služby, které původně nebyly předpokládány.(...) Změna může být rovněž považována za podstatnou, jestliže mění způsobem, který nebyl v podmínkách původní zakázky předpokládán, hospodářskou rovnováhu smlouvy ve prospěch poskytovatele, jemuž byla zakázka zadána“ (body 35 – 37 citovaného rozhodnutí).

[29] V posuzovaném případě žalovaný během daňové kontroly mj. zjistil, že stěžovatelka uzavřela dne 10. 10. 2013 s vítězným uchazečem dohodu o změně smlouvy o dílo č. IN/CZ-019/2010, na základě které byla změněna (zkrácena) délka záruky na provedené stavební dílo. Délka záruky na stavební dílo byla přitom vedle ceny jedním z hodnotících kritérií zadávacího řízení na veřejnou zakázku, a protože uchazeč INSTA CZ nabídl druhou nejnižší cenu díla, a současně nejdelsí záruku na stavební dílo a technologii, zadávací řízení vyhrál. Pokud by byla hodnocena nabídka uchazeče INSTA CZ se zkrácenou délkou záruky, umístil by se tento uchazeč na předposledním a posledním místě a veřejnou zakázku by nezískal.

[30] Žalovaný na základě uvedeného konstatoval, že uzavřením dodatku došlo k podstatné změně této smlouvy o dílo ve smyslu § 82 odst. 7 písm. c) a d) zákona o veřejných zakázkách a v přímé vazbě na uvedené skutečnosti k porušení podmínky stanovené v oddílu B, bodu 3., písm. a) rozhodnutí o poskytnutí dotace a podmínky stanovené v části III., bodu 6., oddílu C, písm. a) smlouvy o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí: „Příjemce dotace/podpory je povinen dodržovat pravidla pro zadávání zakázek stanovená v čl. 7 Směrnice MŽP č. 7/2007, a to i v průběhu realizace akce. Přitom je povinen vždy dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace.“

[31] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že správce daně a krajský soud nezjistili skutkový stav věci. Není pochyb o tom, že uzavřením dohody o narovnání dne 10. 10. 2013 došlo ke změně smlouvy o dílo ze dne 15. 6. 2010 na realizaci projektu „CZ.1.02/1.1.00/08.01976 Výstavba kanalizace a ČOV – obec Fryšava“, a není pochyb ani o obsahu změny. Z pohledu hmotněprávního posouzení je podstatné, zda změna smluvního vztahu v důsledku uzavření dohody o narovnání (po skončení zadávacího řízení, tj. po uzavření smlouvy) skutečně změnila ekonomickou rovnováhu ve prospěch vybraného uchazeče, či nikoli. Z uvedeného je přitom zcela zřejmé, že dohoda o narovnání ovlivnila hospodářskou rovnováhu smluvního vztahu ve prospěch vybraného uchazeče INSTA CZ. Zákaz podstatné změny smlouvy uzavřené v zadávacím řízení po jejím uzavření je přitom klíčovým a – v zadavatelském prostředí – samozřejmým pravidlem; právem regulovaný proces zadávání veřejných zakázek by zcela pozbyl smyslu, jestliže by zadavatel byl limitován zákonem pouze do okamžiku uzavření smlouvy s vybraným uchazečem, a nikoli po celou dobu účinnosti smlouvy na poskytované plnění.

[32] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na neplatnost dohody o narovnání a domáhá se toho, aby žalovaný, resp. krajský soud platnost dohody o narovnání posoudili; domnívá se, že jí nemůže být přičítáno k tíži, podepsal-li starosta stěžovatelky dohodu o narovnání v jiném znění, než v jakém byla dohoda o narovnání schválena zastupitelstvem stěžovatelky.

[33] Předně, v případě jednání starostou jménem obce se ve smyslu § 103 odst. 1 zákona o obcích jednalo o osobu obecně oprávněnou vystupovat za stěžovatelku navenek; jednání starosty tedy bylo přičitatelné stěžovateli. Nejvyšší správní soud připomíná, že odpovědnost za správní delikty ve smyslu § 120 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je koncipována jako odpovědnost objektivní. V případě objektivní odpovědnosti platí, že subjekt, který svým jednáním naplnil znaky správního deliktu, odpovídá za škodlivý následek bez ohledu na zavinění. K tomu je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2010, č. j. 9 As 71/2009 – 67, dle kterého „v oblasti veřejného práva je, na rozdíl od oblasti práva soukromého, odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob koncipována převážně na principu objektivní odpovědnosti, ve většině případů tedy zákon pro vznik odpovědnosti nevyžaduje zavinění subjektu. Ke vzniku odpovědnosti za správní delikt tedy postačuje, jsou-li naplněny znaky deliktu stanovené zákonem bez ohledu na to, zda lze v daném případě přičíst odpovědnému subjektu jednu z forem zavinění, či nikoliv.“ Otázka zavinění a úmyslu tak nemůže mít vliv na posouzení naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu.

[34] V posuzovaném případě nesporně byla naplněna skutková podstata deliktu dle § 120 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, neboť stěžovatelka uzavřením dohody o narovnání nedodržela postup stanovený tímto zákonem, čímž podstatně ovlivnila výběr nejvhodnější nabídky.

[35] Namítá-li stěžovatelka, že byla postižena za stav, který způsobil nezávisle na její vůli starosta, pak není pravdou, že se správní orgány nezabývaly tím, v jaké verzi byla dohoda o narovnání schválena zastupitelstvem. K tomu lze poukázat na odůvodnění rozhodnutí žalovaného (bod 29. a násl.), podle něhož z doloženého spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka uzavřela dne 15. 6. 2010 smlouvu o dílo s vítězným uchazečem zadávacího řízení, společností INSTA CZ; uzavření smlouvy schválilo zastupitelstvo stěžovatelky na 24. řádném jednání zastupitelstva dne 11. 6. 2010. Dne 1. 10. 2013 se konalo 18. řádné zasedání zastupitelstva stěžovatelky, kdy do programu jednání bylo pod bodem č. 3 zařazeno „*Projednání dohod o splácení půjček a úroků z nich plynoucích firmě INSTA CZ*“. V zápisu z tohoto jednání je pod bodem č. 3 uvedeno: „*Dále předložil starosta návrh dohody o narovnání s firmou INSTA CZ. Za to, že nám nebudou fakturovat vícepráce, požadují zkrácení záruční doby na stavební objekty na polovinu, záruka na technologie a stroje zůstává nezměněná* (pozn. zvýrazněno soudem).“ Návrh starosty byl odsouhlasen potřebným počtem členů zastupitelstva a text zápisu k bodu 3. končí návrhem na usnesení: „*ZO pověřuje starostu obce uzavřením dodatku ke smlouvám o půjčkách a dohody o narovnání s firmou INSTA CZ.*“ Žalovaný tak nepochybně, že z jednání zastupitelstva nevyplývá, že zastupitelstvo schválilo konkrétní text dohody o narovnání. Z uvedených skutečností je však zcela zřejmé, že zastupitelstvo stěžovatelky vyjádřilo svou vůli, tj., odsouhlasilo koncept dohody, který bude obsahovat zkrácení záruční doby na stavební objekty, a pověřilo starostu k uzavření této dohody. Skutečnost, že součástí dohody o narovnání bylo, nad rámec pověření zastupitelstva stěžovatelky, zkrácení délky záruky také na technologii a stroje, žalovaný nerozporoval. V posuzované věci však bylo klíčové, že doba jednotlivých záruk byla samostatně stanovena jako hodnotící kritérium pro výběr nejvhodnějšího uchazeče, přičemž stěžovatelka jako zadavatelka hodnotila samostatně dobu záruky na stavební část ČOV Fryšava (váha 5%) a samostatně dobu záruky na technologii (váha 5%). Jelikož tedy délka záruky na stavební objekty a technologii byla v zadávacím řízení hodnocena samostatně, tak následné schválení a uzavření dohody o narovnání, kterou došlo ke zkrácení záruky na stavební objekty (kanalizace a čistírna odpadních vod), lze považovat za podstatnou změnu smlouvy ve prospěch vítězného uchazeče. Neobstojí tak ani apel stěžovatelky, aby byly v jejím případě uplatňovány liberační důvody, neboť se domnívá, že učinila všechny kroky a postup starosty nemohla předvídat. Rozhodující je totiž v daném případě ta skutečnost, že zastupitelstvo dohodu o narovnání schválilo a souhlasilo s tím, že dodavatel nebude fakturovat vícepráce a na oplátku požaduje zkrácení záruční doby na stavební objekty na polovinu.

pokračování

[36] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že stěžovatelka uzavřením dohody, kterou byla zkrácena délka záruky na stavební dílo, naplnila skutkovou podstatu porušení zákona o veřejných zakázkách dle § 82 odst. 7 písm. c) a d), a tudíž došlo i k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) [ve spojení s § 3 písm. e)] zákona o rozpočtových pravidlech. Správní orgány při vydání rozhodnutí o opatření a lhůtě pro zjednání nápravy vycházely ze skutkového stavu, který byl náležitě zjištěn v průběhu kontroly před zahájením správního řízení, a výše uvedené okolnosti představují podle Nejvyššího správního soudu dostatečně zjištěný skutkový základ pro závěr krajského soudu o odpovědnosti stěžovatelky za porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud dodává, že na uvedeném závěru nic nemění ani případná trestněprávní odpovědnost některých orgánů obce, neboť ta nebyla předmětem posuzování správních orgánů.

[37] Argumentuje-li stěžovatelka judikaturou Ústavního soudu, z níž dovozuje, že správní soudy mají posuzovat soukromoprávní aspekty, pak citovaný nálezn sp. zn. III. ÚS 3181/17 není v posuzované věci, jak podotkl správně žalovaný, zcela příhodný, neboť se zabývá soukromoprávním nárokem na náhradu škody řešený obecným soudem, tedy zcela jinou skutkovou situací.

[38] K namítanému likvidačnímu dopadu platebního výměru vyšel zdejší soud z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti a ze spisu krajského soudu, z nichž je zřejmé, že stěžovatelce bylo v dané věci správcem daně povoleno posečkáni jak odvodu za porušení rozpočtové kázně, tak příslušného penále, s možností prodloužení. K zajištění nedoplatku bylo správcem daně zřízeno zástavní právo k nemovitým věcem ve vlastnictví stěžovatelky. Stěžovatelka dále podala dne 7. 3. 2018 žádosti o prominutí odvodu i penále. Veškeré možnosti eliminace dopadů výše odvodu na majetkovou situaci stěžovatelky tak byly využity, přičemž dopad odvodu bude zohledněn v rámci samostatného řízení o posečkáni daně nebo prominutí odvodu či souvisejícího penále.

[39] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně, jeho závěry vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu a v právních úvahách krajský soud nikterak nevybočil z platné právní úpravy ani z judikatury správních soudů. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[40] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, kterému by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 19. února 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu