



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudkyň Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce:



sídlem XX

zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Douskem

sídlem 8. března 21/13, Liberec 5

proti

žalovanému:

Odvolací finanční ředitelství

sídlem Masarykova 427/31, Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2018, č. j. 10184/18/5000-10480-712262

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 7. 3. 2018, č. j. 10184/18/5000-10480-712262, se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá zrušení shora identifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítnul žalobcovu odvolání a potvrdil platební výměry Finančního úřadu pro Liberecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 2. 3. 2017, č. j. 80645/17/2600-31471-506673 a č. j. 126129/17/2600- 31471-506673. Platebními výměry byl žalobci podle 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“), vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, a to prvním platebním výměrem do státního rozpočtu ve výši 61 165 Kč a druhým platebním výměrem do Národního fondu ve výši 346 599 Kč.
2. Na podkladě oznámení Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne 1. 7. 2016, sp. zn. 16/01-NKU140/440/16, a kontrolního protokolu č. 16/01 zahájil správce daně se žalobcem řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Předmětem řízení bylo vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně u peněžních prostředků poskytnutých Ministerstvem průmyslu a obchodu na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 691-10/4.2PT02-237/10/08200 ze dne 22. 6. 2010 (dále také jen „Rozhodnutí“) v rámci Operačního programu Podnikání a inovace, a to na realizaci projektu s názvem „Vybudování výzkumně-vývojového pracoviště společnosti ■■■.“, reg. č. ■■■ (dále jen „projekt“) v celkové výši 10 755 000 Kč, přičemž 15 % dotace, tj. 1 613 250 Kč, tvořily prostředky národního spolufinancování ze státního rozpočtu a 85 % dotace, tj. 9 141 750 Kč, tvořily prostředky z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou Podmínky poskytnutí dotace v rámci prioritní osy 4 „Inovace“, oblast podpory 4.2 „Kapacity pro průmyslový výzkum a vývoj, programu POTENCIÁL“, platné od 17. 5. 2010 (dále také jen „Podmínky“).
3. Správce daně dospěl k závěru, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň tím, že nedodržel ustanovení Hlavy I Článku II bodu 2 písm. d) Podmínek. Nepostupoval totiž při výběru dodavatelů podle Pravidel pro výběr dodavatelů č. j. 15891/10/08100, která tvoří přílohu Podmínek (dále jen „Pravidla pro výběr dodavatelů“) a která v bodu 5 Obecných principů ukládají zadavateli povinnost postupovat tak, aby nedocházelo k dělení předmětu zakázky na menší zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené finanční limity jednotlivých kategorií. Správce daně zjistil, že na přípravu a stavební práce na laboratoř v hodnotě 1 490 000 Kč byla čerpána dotace, dne 3. 2. 2011 obdržel žalobce dotaci ve výši 520 000 Kč (následně dne 11. 7. 2011 obdržel další dotaci ve výši 2 051 646 Kč). Na stavební práce žalobce zadal 9 samostatných zakázek na jednotlivé dílčí stavební práce, hodnota každé zakázky přitom byla nižší než 500 000 Kč. Výdaje na uvedené jednotlivé zakázky žalobce uvedl v žádostech o platbu dotace, celková výše způsobilých výdajů činila 815 526 Kč, poskytnutá dotace na stavební práce byla zahrnuta do plateb dotace. Výše výdajů na stavební práce a úpravu laboratoře 815 526 Kč byla doložena jednotlivými fakturami,

objednávkami a smlouvami o dílo, výdaje vznikly na základě přímých nákupů. Dle správce daně spolu provedené stavební práce jak časově, tak věcně souvisely, došlo tím k dělení předmětu zakázky na zakázky s hodnotou pod stanovené finanční limity jednotlivých kategorií. Popsaným postupem se žalobce dopustil neoprávněného použití poskytnutých peněžních prostředků podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a tím porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b), dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech v celkové výši 407 763 Kč. Z uvedených důvodů vydal správce daně platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně.

4. Napadeným rozhodnutím žalovaný platební výměry potvrdil, v odůvodnění rozhodnutí se zcela ztotožnil se závěry správce daně. K argumentaci žalobce vyjádřeními agentury Czechinvest žalovaný uvedl, že žalobce v pozici příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat jednotlivé podmínky poskytnutí dotace stanovené poskytovatelem v Podmínkách, které jsou nedílnou součástí Rozhodnutí o poskytnutí dotace, za dodržení Podmínek dotace odpovídá výlučně její příjemce, žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rovněž o judikaturu Nejvyššího správního soudu žalovaný opřel závěr, že správce daně stanovil správně povinnost odvést 100 % z částky poskytnuté dotace. Jednalo se o pochybení závažné, které lze kvantifikovat jedinečně tak, že veškeré poskytnuté peněžní prostředky byly čerpány chybně a v rozporu s Podmínkami a Pravidly pro výběr dodavatelů.

II. Žaloba

5. Včasnou žalobou žalobce napadl výše označené rozhodnutí pro jeho nezákonnost. Nesouhlasil se závěrem žalovaného, že došlo k porušení rozpočtové kázně tím, že nedodržel ustanovení Hlavy I Článku II bodu 2 písm. d) Podmínek, když nepostupoval dle bodu 5 Pravidel pro výběr dodavatelů. Žalovaný se žalobcem uvedenými skutečnostmi zabýval povrchně, své závěry odůvodnil v rozporu se zákony, ale i ústavním pořádkem.
6. Žalobce namítal, že předmětná zakázka nebyla dělena na 9 samostatných zakázek v rozporu se zákonem a Pravidly pro výběr dodavatelů, neboť jeho cílem nebylo snížit hodnotu veřejné zakázky, nýbrž veřejnou zakázku zadat co nejefektivněji, tedy dosáhnout co nejnižší nabídky ze strany dodavatelů. V důsledku široce vymezeného předmětu plnění veřejné zakázky (výměna ocelových vrat garáží, instalace sekčních zateplených vrat, výměna elektroinstalace a osvětlení, průmyslové podlahy, vnitřní příčky ytong, elektroakumulační vytápění, výměny oken a malířské práce) by mohlo podat nabídku méně dodavatelů schopných zajistit komplexně poptávané stavební úpravy. Pokud by všechna plnění spojil a zadal je jako jednu veřejnou zakázku, pak by došlo ke skryté diskriminaci a porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách, podstatně by totiž omezil počet možných zájemců o zakázku. Žalobce trval na tom, že zadáním jednotlivých plnění různým dodavatelům zajistil pro každé dílčí plnění odborné provedení za nejnižší možnou cenu, tím zejména splnil účel zadávacího řízení, které má být efektivní, hospodárné. Žalobce připustil možnost řešení jednotlivých plnění formou subdodávek, ovšem to podle něho není plnohodnotná alternativa soutěže o veřejnou zakázku.
7. Dále žalobce zdůraznil, že dopředu nevěděl, jaké stavební práce a kdy, resp. v jaké návaznosti bude zadávat. Dle jeho přesvědčení se jednalo o nahodilá zadávání, která předem nemohl přesně určit. Vymezení předmětu veřejné zakázky je otázkou potřeb

zadavatele, žalobce zadal plnění, které lze zadat z hlediska ekonomického i technického samostatně, právě tímto způsobem. Žalovaný se objektivně nezabýval podmínkami na trhu, konkrétně tím, zda zadáním jednotlivých plnění došlo skutečně k narušení hospodářské soutěže či diskriminaci jiných dodavatelů, případně intenzitou takového narušení a diskriminace. Závěr žalovaného o tom, že zakázky spolu časově, místně a věcně souvisely, podle žalobce nelze jednoznačně vyvodit z Plné žádosti žalobce, neboť je datována 27. 11. 2009 a jednotlivé veřejné zakázky byly poptávány a realizovány až rok poté. Žalobce tedy nemohl dopředu předvídat, zda všechny plánované práce stihne zadat v jednom účetním období či je zvládne v rámci projektu realizovat, zda nedojde během realizace stavby k průtahům či jiným nepředvídatelným událostem.

8. Žalobce dále argumentoval pozitivním vyjádřením agentury ■■■, která žalobcovu žádost o dotaci schválila jako bezchybnou, žalobce se dovolával obsahu vyjádření ze dne 18. 10. 2016 a 25. 11. 2016. A zdůraznil, že účel dotace byl naplněn, zakázky byly zadány jednotlivě nikoli s cílem snížit hodnotu veřejné zakázky. Žalobce rovněž odkázal na výsledky kontroly Ministerstva průmyslu a obchodu, která byla uzavřena až dne 29. 4. 2013. Jediný nedostatek, který byl žalobci vytknut, spočíval v nepředložení zprávy. Nemohlo tak dojít k porušení rozpočtové kázně.
9. Závěr týkající se výše odvodu v rozsahu 100 % dotace nebyl dostatečně podložen a odůvodněn, žalobce nesouhlasil s argumentací žalovaného, že jeho počínání představuje zásadní pochybení a absolutní svévoli při čerpání dotací.
10. Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně zrušil i platební výměry, a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svých závěrech, uvedl shodné skutečnosti jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle žalovaného spolu stavební práce, které žalobce uvedl v žádosti o dotaci a vyčíslil je přesně v žádosti o platbu dotace, jak časově, tak věcně souvisely, došlo tak k dělení předmětu zakázky na zakázky s hodnotou pod stanovené finanční limity jednotlivých kategorií. Tímto jednáním žalobce jako příjemce dotace nedodržel ustanovení Hlavy I Článku II bodu 2 písm. d) Podmínek, nepostupoval totiž při výběru dodavatelů podle Pravidel pro výběr dodavatelů, která tvoří přílohu Podmínek. Žalovaný se zabýval posouzením věcné souvislosti, stavební práce uvedené v tabulce na str. 4 platebních výměrů spolu úzce souvisí, mezi dílčími zakázkami byla místní, časová a věcná souvislost a žalobcem poptávané plnění tvoří jeden funkční celek. Znovu citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173. Šlo o totožný a jediný věcný charakter plnění, jež musí být zadáván jako jediná veřejná zakázka. Žalovaný uvedl, že 9 samostatných zakázek mohl žalobce zadat samostatně, ale při jejich zadávání byl povinen postupovat podle Pravidel pro výběr dodavatelů, tj. dle postupu pro zakázky malého rozsahu, tedy nedělit předmět zakázky na menší, podlimitní zakázky. Tím, že žalobce nerealizoval zakázky na základě výběrových řízení ale přímým nákupem, počínal si jako příjemce dotace zadávající zakázku malého rozsahu s předpokládanou hodnotou do 500 000 Kč. Tedy v rozporu s Pravidly pro výběr

dodavatelů, neboť přímý nákup je umožněn pouze u zakázek malého rozsahu s předpokládanou hodnotou do 500 000 Kč.

12. Žalovaný nepřisvědčil ani námitce žalobce, že byl sankcionován neprávem, neboť postupoval ve snaze dodržet pravidla příslušného dotačního programu tak, že požádal o kontrolu bezchybnosti své žádosti agenturu ■■■, která jeho žádost schválila jako zcela korektní. Žalovaný konstatoval, že za dodržení podmínek dotace odpovídá výlučně její příjemce, dovolával se závěrů rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, a ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34 a ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 60/2012-31.
13. Dále žalovaný uvedl, že porušení rozpočtové kázně bylo tak závažné, že uložený odvod ve výši 100 % z částky dotace použité na financování předmětné zakázky je v kontextu zjištěného flagrantního porušení (absence hospodářské soutěže, snížení finančních limitů zakázky či potencialita podstatného vlivu na výběr dodavatele a cenu zakázky) opodstatněný. Zjištěná porušení lze kvantifikovat jen tak, že veškeré poskytnuté peněžní prostředky byly čerpány chybně a v rozporu s Pravidly a Podmínkami.
14. Napadené rozhodnutí bylo podle přesvědčení žalovaného vydáno v souladu se zákonem, žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítnul.

IV. Replika žalobce

15. V replice žalobce k prokázání svého tvrzení, že při zadání zakázky postupoval v souladu s Pravidly, Pokyny a Rozhodnutím, jakož i se zákonem a učinil vše pro zadání zakázky v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a že jeho úmyslem nebylo porušit zákon o veřejných zakázkách či se dopustit porušení rozpočtové kázně, navrhoval provedení svědeckých výslechů. ■■■ – tehdejší pracovníce ■■■, ■■■ – bývalého ■■■, a ■■■ a ■■■ – zaměstnanky žalobce, administrátorek projektů pro dotace EU.
16. K odkazům žalovaného na instituty jakými jsou posečkáni daně, splátkový kalendář nebo žádost o prominutí odvodu žalobce uvedl, že nemají k řízení faktický vztah, tyto instituty jsou nenárokové a soudně nepřezkoumatelné.
17. Žalobce setrval na tom, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť nebylo konkrétně uvedeno, jakým způsobem žalovaný provedl test proporcionality, nebyla dostatečně zohledněna závažnost a ostatní důsledky a okolnosti tvrzeného porušení rozpočtové kázně. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že 100 % odvod (+ 100 % vyměřené penále) neodpovídá vytýkanému pochybení, neboť nemělo vliv na splnění účelu dotace a hospodárnost čerpání dotace, tím se žalovaný vůbec nezabýval.

V. Posouzení věci krajským soudem

18. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející soud přezkoumal v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
19. K projednání věci bylo nařízeno ústní jednání. Žalovaný se z účasti na něm omluvil, souhlasil, aby se věc projednala v jeho nepřítomnosti. Právní zástupce žalobce při ústním jednání setrval na argumentaci obsažené v žalobě a replice i na dříve uplatněných návrzích na provedení dokazování. Dokazování soud neprováděl, neboť relevantní skutečnosti byly soudu zřejmé ze spisového materiálu správních orgánů a k posouzení věci nebylo dalšího objasňování skutkového stavu zapotřebí. Okolnosti zadání zakázky na úpravu a stavební práce laboratoře a průběh jednání žalobce s agenturou XX nepovažoval soud za potřebné prokazovat.
20. Z § 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném v době porušení rozpočtové kázně, tj. do 29. 12. 2011, vyplývá, že porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem; neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků se rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity. Každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně dle citovaných ustanovení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, shodně viz starší judikatura Nejvyššího správního soudu např. rozsudek ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, či žalovaným označený rozsudek ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Afs 138/2015-28).
21. Podle § 44a odst. 3 písm. a) a d) zákona o rozpočtových pravidlech je fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. h), a do Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu, nebo tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. d) nebo f).
22. Podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech činí odvod za porušení rozpočtové kázně v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.
23. Jádrem sporu je posouzení, zda žalobce rozdělením předmětu zakázky v rámci první etapy projektu nazvané „Příprava a stavební úpravy laboratoře“, kterým došlo ke snížení předpokládané ceny jednotlivých zakázek pod 500 000 Kč, a zadáním dílčích stavebních

prací jako jednotlivých zakázek bez provedení výběrového řízení, porušil dotační podmínky, konkrétně shora uvedená ustanovení Podmínek a Pravidel pro výběr dodavatelů, která byla přílohou těchto Podmínek, a v návaznosti na to, zda porušil rozpočtovou kázeň.

24. Žalobce nezpochybňuje, že byl při čerpání dotace povinen dodržovat podmínky stanovené v Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 22. 6. 2010, včetně Podmínek, které tvořily jeho nedílnou součást (viz poučení v Rozhodnutí a Článek I. odst. 1 Podmínek) a které byly pro žalobce závazné od vydání Rozhodnutí.
25. Podle Článku I odst. 2 písm. d) Podmínek byl žalobce jako příjemce dotace povinen postupovat při výběru dodavatelů v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a podle Pravidel pro výběr dodavatelů, která tvoří přílohu Podmínek (jednalo se o Pravidla pro výběr dodavatelů verze č. j. 15891/10/08100 platná od 17. 5. 2010). Článek VII odst. 2 Podmínek stanovil, že neoprávněným použitím prostředků dotace ve smyslu § 3 odst. 1 písm. e) Rozpočtových pravidel se považuje také nesplnění Podmínek, jakož i Pravidel, která tvoří jejich přílohu.
26. Pravidla pro výběr dodavatelů stanovovala závazný postup příjemce dotace mj. při zadávání zakázek malého rozsahu, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje 500 000 Kč bez DPH a zároveň nedosahuje 2 mil. Kč (resp. 6 mil. Kč u stavebních prací). Při stanovení předpokládané hodnoty zakázky byl zadavatel povinen postupovat dle § 13 zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel byl současně dle bodu 5) Obecných principů v Pravidlech *povinen postupovat tak, aby nedocházelo k dělení předmětu zakázky na menší zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené finanční limity jednotlivých kategorií. Shodné i obdobné činnosti či nerozdělitelné dodávky či služby musí vždy být chápány jako jedna zakázka („princip účelu“). Zadavatel však není povinen sčítat předpokládané hodnoty zakázek stejného předmětu, které budou pořizovány „nahodile“ dle zcela aktuálních potřeb zadavatele a které nelze objektivně dopředu předvídat. Tato povinnost neplatí ani pro opakované zakázky, které zadavatel pořizuje nepravdělně a jejich jednotkové cena je v průběhu účetního postupu proměnlivá.*
27. Správce daně i žalovaný shora uvedená ustanovení Podmínek a Pravidel pro výběr dodavatelů aplikovali na žalobcův případ správně. Nepochybně bylo věcí žalobce jako žadatele o dotaci, aby vymezil předmět zakázky. Při tomto počínání však byl povinen vycházet ze smyslu stanovených pravidel, jimiž bylo zajistit transparentní a maximálně hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, a za tím účelem respektovat zákaz dělení zakázky na menší zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené limity jednotlivých kategorií, od nichž se odvíjel způsob zadání zakázky.
28. V žádosti o dotaci ze dne 27. 11. 2009 žalobce vymezil, že o část dotace žádá na etapu projektu s názvem „Příprava a stavební práce úpravy laboratoře“ s předpokládanými výdaji 1 040 000 Kč. Z upřesnění prací (žalobcem poskytnutá tabulka prací ke dni 31. 5. 2010) znovu vyplývá, že se jednalo o stavební práce v hodnotě 1 000 000 Kč za účelem vybudování nové zkušební a vývojové laboratoře, jak předpokládal popis projektu. Již tehdy žalobce vymezil, jaké dílčí stavební práce a v jaké předpokládané hodnotě bude třeba za účelem přípravy a úpravy laboratoře provést. Od počátku bylo zřejmé, že

předpokládaná hodnota zakázky na stavební práce v 1. etapě projektu se bude pohybovat okolo 1 mil. Kč, přesáhne tedy stanovený limit 500 000 Kč. Stejně údaje byly uvedeny ohledně dané etapy projektu v Článku X. a XI. Podmínek. Soud se ztotožňuje s hodnocením správce daně a žalovaného, že mezi dílčími stavebními pracemi již od počátku existovala místní, časová a věcná souvislost a že žalobcem jednotlivě poptávané plnění tvořilo jeden funkční celek. Jednalo se o stavební práce, které měly být provedeny na jednom místě, kterým byly 2 místnosti v sídle žalobce dosud využívané jako sklad. Stavební úpravy byly provedeny v krátkém časovém období od září do prosince 2010. Jednalo se o stavební práce jednoznačně spojené věcnou souvislostí, šlo o stavební práce za účelem vybudování výzkumně-vývojové laboratoře. Při posouzení stavebních prací jako plnění, u něhož je splněna podmínka věcné souvislosti a které má být zadáno jako jediná zakázka tak, aby nedošlo ke snížení předpokládané hodnoty zakázky pod stanovené limity, žalovaný zcela správně vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173, jež citoval starší rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 Afs 198/2006. Přestože se posledně označený rozsudek týkal postupu dle již zrušeného zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, výklad otázky, jaké plnění má být vymezeno jako jediná zakázka, je dle zdejšího soudu nadále obecně platný. Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„Zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je totiž nutnou rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických.“* Právě uvedenou charakteristiku žalobcem jednotlivě poptávané stavební práce splňují. Pokud tedy žalobce nerespektoval pravidlo stanovené v bodu 5. Pravidel pro výběr dodavatelů a dopředu vymezenou etapu projektu spočívající v přípravě a stavebních úpravách laboratoře nevymezil jako zakázku, jejíž předpokládaná hodnota přesahuje 500 000 Kč a nepřevyšuje 6 mil. Kč (jednalo se o stavební práce) a při zadání zakázky postupoval mimo postupy uvedené v Pravidlech pro výběr dodavatelů, jednoznačně pochybil. Nelze pominout, že dle Článku II odst. 2 písm. d) Podmínek byl žalobce povinen postupovat při výběru dodavatelů dle zákona o veřejných zakázkách a podle Pravidel pro výběr dodavatelů. Zákon o veřejných zakázkách přitom obsahuje obdobné pravidlo zákazu dělení předmětu zakázky směřující ke snížení předpokládané hodnoty zakázky pod stanovené finanční limity (§ 13 odst. 3), které současně doplňuje možnost rozdělení zakázky na části, ovšem v takovém případě je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky (§ 13 odst. 4). Na povinnost respektovat § 13 zákona o veřejných zakázkách při stavení předpokládané hodnoty zakázky odkazují i Pravidla pro výběr dodavatelů v samotném úvodu. Žalovaný právě s odkazem na uvedená pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty zakázky zdůraznil povinnost žalobce i v takovém případě dělení zakázky postupovat dle pravidel platných pro zakázky nad stanovený finanční limit 500 000 Kč. Tímto způsobem by byla eliminována případná skrytá diskriminace ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách, jehož se žalobce dovolává. K odkazu žalobce na § 6 zákona o veřejných zakázkách soud dodává, že argumentaci žalobce uplatnil v obecné rovině, aniž by své tvrzení o podstatném omezení počtu možných zájemců o zakázku na stavební úpravy 2 místností na plánovanou výzkumnou laboratoř v celkové předpokládané hodnotě cca 1 mil. Kč o cokoli opřel. Žalobce přehlíží, že svým postupem, kdy dílčí stavební práce zadal a uhradil zájemcům bez výběrového řízení na základě přímých nákupů, vyloučil hospodářskou soutěž mezi zájemci.

29. Žalobcovu obranu, že dopředu nevěděl, jaké práce a kdy, případně v jaké návaznosti na průběh stavby bude třeba zadat, soud nepřijal. Ve shodě se správcem daně a žalovaným soud konstatuje, že se nejednalo o nahodilé zadávání stavebních prací, které žalobce dopředu nemohl přesně určit. Jak soud uvedl shora, už v žádosti o dotaci a dále také v rámci upřesnění způsobilých výdajů na přípravu a stavební úpravy laboratoře před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace byl plánovaný rozsah stavebních prací a celková předpokládaná hodnota zakázky známe. Jednalo se o stavební práce, které spolu funkčně a věcně souvisely a logicky na sebe vzájemně navazovaly za účelem stavební úpravy dosavadních prostor žalobce na plánovanou laboratoř, nikoli o nahodilé zadávání stavebních prací, které žalobce objektivně nemohl dopředu předvídat.
30. Rozdělením a poptáním jednotlivých stavebních prací jako 9 menších zakázek žalobce dosáhl toho, že předpokládaná hodnota každé z nich nedosahovala 500 000 Kč bez DPH a žalobce se tudíž vyhnul povinnosti dodržet Pravidla pro výběr dodavatele a zadat zakázku prostřednictvím výběrových řízení. Žalobce zakázky na stavební práce realizoval přímým nákupem, tedy jako příjemce dotace zadávající zakázku malého rozsahu s předpokládanou hodnotou do 500 000 Kč, o takový případ však nešlo, jak soud dovodil shora.
31. Žalobce tak jednal v rozporu s výše uvedenými Pravidly pro výběr dodavatelů a porušením bodu 5. Pravidel pro výběr dodavatelů, která byla nedílnou součástí Podmínek, a tedy i Rozhodnutí o poskytnutí dotace, neoprávněně použil peněžní prostředky ze státního rozpočtu, které mu byly poskytnuty. Svým jednáním porušil rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech.
32. Za dané situace nebylo povinností správce daně, případně žalovaného blíže zkoumat skutečné narušení hospodářské situace či diskriminaci jiných dodavatelů ani jejich případnou intenzitu. Již samotné zadání jednotlivých zakázek na stavební práce bez výběrových řízení, jen na základě přímých nákupů představovalo nerespektování zákazu stanoveného v bodu 5. Pravidel pro výběr dodavatelů, tedy porušení Článku I odst. 2 písm. d) Podmínek, a proto porušení rozpočtové kázně.
33. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je to zásadně příjemce dotace, kdo je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat jednotlivé podmínky, za nichž mu byla dotace jako jisté dobrodiní státu poskytnuta, a proto za dodržení dotačních podmínek odpovídá výlučně žalobce jako příjemce dotace. K tomu soud odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38 či ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, z nichž vyplývá, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor a pokud poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit příjemce dotace na nesrovnalosti při provádění projektu, nevylučuje to ani neomezuje takovou odpovědnost.
34. K argumentaci žalobce vyjádřením agentury CzechInvest a závěry kontroly provedené Ministerstvem průmyslu a obchodu je třeba uvést, že z hlediska posouzení porušení rozpočtové kázně žalobcem je nerozhodné, zda bylo zadání 9 zakázek na stavební práce mimo Pravidla stanová pro výběr dodavatelů z jejich strany hodnoceno jako bezproblémové. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-

86, mj. uvedl: „Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně v řízení vedeném podle daňového řádu zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 10/2014-43, a ze dne 25. 2. 2016, čj. 7 Afs 13/2016-25) a jsou oprávněny si samy posoudit otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách. Porušení zákona o veřejných zakázkách totiž představuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, za které lze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně... Správce daně si může při rozhodování o odvodu otázku porušení zákona o veřejných zakázkách posoudit zcela samostatně.“ Jedině správce daně a žalovaný jsou těmi orgány státní správy, které jsou oprávněny bez ohledu na výsledky kontrol jiných orgánů či posouzení jiných subjektů rozhodnutím konstatovat porušení rozpočtové kázně a stanovit odvod za toto porušení. A je to jen a pouze žalobce, kdo odpovídá za porušení rozpočtové kázně z jeho strany. Proto soud nepřistoupil k provedení dokazování komunikace z nástěnky projektu a vyjádřeními agentury [redacted] (vyjádření agentury [redacted] byly součástí předloženého spisového materiálu a žalovaný se s nimi ve svém rozhodnutí vypořádal), ani neprovedl výslechy navržených svědků a nevyžádal si oficiální výsledky kontroly provedené poskytovatelem dotace Ministerstvem průmyslu a obchodu.

35. Soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku týkající se výše uloženého odvodu. Dle Článku VIII. odst. 4 Podmínek bude porušení rozpočtové kázně spočívající v porušení rozpočtové kázně v ostatních případech postiženo odvodem ve výši, v jakém byla porušena rozpočtová kázeň. Nepochybně platí, že při zhodnocení rozsahu, v jakém byla porušena rozpočtová kázeň, byly orgány finanční správy povinny zohlednit závažnost porušení rozpočtové kázně, která má být proporcionální ve vztahu k pochybením, k nimž v daném případě došlo. Tyto závěry ostatně plynou i z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33).
36. Výši stanoveného odvodu žalovaný odůvodnil dostatečně, soud v tomto ohledu neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovaný nepochybně respektoval shora uvedené judikurní závěry a zabýval se závažností zjištěného pochybení při výběru dodavatelů na stavební práce v rámci 1. etapy projektu. Soud plně sdílí závěr žalovaného, že porušení Podmínek shora popsáním způsobem představovalo porušení rozpočtové kázně natolik závažné, že uložený odvod ve výši 100 % z částky dotace použité na financování předmětné zakázky, je odpovídající povaze porušení rozpočtové kázně. Žalobcův postup totiž představoval snížení stanoveného limitu zakázky, dodavatelé tak nebyli vybráni z výběrového řízení dle Pravidel pro výběr dodavatelů, přímý nákup dílčích stavebních prací od jednotlivých dodavatelů vyloučil hospodářskou soutěž a tržní princip při použití dotačních prostředků. Toto pochybení lze skutečně kvantifikovat pouze tak, že veškeré poskytnuté peněžní prostředky ve výši celkem 407 763 Kč (tj. 50 % způsobilých výdajů na část projektu „Příprava a stavební úpravy laboratoře“ v prokázané výši 815 526 Kč) byly čerpány chybně, v rozporu s Podmínkami a Pravidly o výběru dodavatelů, které byl žalobce povinen dle rozhodnutí o poskytnutí dotace povinen dodržet. Šlo o pochybení nikoli nezávažné, ale skutečně mající vliv na celý průběh zadání zakázky a výběr dodavatele první etapy daného projektu. Jak příléhavě uvedl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalobce skutečně nastolil stav, kdy veškeré přímé nákupy, proplacené v rámci projektu, byly mimo rámec Pravidel pro výběr dodavatelů,

tedy veškerá plnění vynaložená na jejich úhradu byla žalobcem vynaložena neoprávněně. Celá stavební zakázka spočívající ve stavebních úpravách za účelem vybudování předmětné laboratoře byla žalobcem zadána a realizována v rozporu se stanovenými dotačními pravidly. Závěr, že žalobce je povinen v souladu se shora citovaným článkem Podmínek ve spojení s § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech odvést 100 % z částky poskytnuté dotace, považuje soud za správný, nevybočující ze zákonných mantinelů, nikoli neodůvodněný. Soud znovu připomíná, že shledání pochybení při zadání zakázky ze strany agentury CzechInvest či poskytovatele dotace není podmínkou pro uložení odvodu ve výši 100 %. Zákonnost uložení penále ve výši 100 % odvodu nebyla předmětem řízení, proto se soud touto otázkou nezabýval.

VI. Závěr a náklady řízení

37. Soud tedy považuje napadené rozhodnutí za zákonné a přezkoumatelné. Žalobu s odkazem na shora uvedené argumenty shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnul.
38. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný správní orgán, ten ale náhradu nákladů řízení nežádal, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro

zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 24. duben 2019

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu