



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Tělocvičná jednota Sokol Nové Veselí, pobočný spolek**
sídlem Žďárská 158, Nové Veselí
zastoupeného advokátem JUDr. Milošem Jirmanem
sídlem Nádražní 21, Žďár nad Sázavou

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2021, čj. 22312/21/5000-10612-712945

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace id. č. 133D512006176, čj. 21167/2016 ze dne 19. 9. 2016 ve znění rozhodnutí o poskytnutí dotace (změna) id. č. 133D512006176, čj. 21167/2016-6 (dále též souhrnně jako „rozhodnutí o poskytnutí dotace“) byl žalobce

příjemce dotace ze státního rozpočtu ve výši 9 000 000 Kč. Peněžní prostředky obdržel žalobce od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v rámci programu 133510 - Podpora materiálně technické základny sportu, a to na realizaci projektu s názvem „TJ - Nové Veselí Modernizace sokolovny - ubytovna, ČOS“. Dle rozhodnutí o poskytnutí dotace činil souhrn investičních potřeb celkem částku 20 443 007 Kč, z nichž (i) částka 9 000 000 Kč byla dotace ze státního rozpočtu, (ii) 3 000 000 Kč dotace z rozpočtu obce, (iii) 5 000 000 Kč dotace z rozpočtu Kraje Vysočina, a (iv) 3 443 007 Kč z vlastních zdrojů žalobce.

2. Finanční úřad pro Kraj Vysočina (dále též „finanční úřad“) dospěl na základě daňové kontroly k tomu, že žalobce porušil celkem tři dotační podmínky. Za prvé, nedodržel minimální výši spolufinancování. Za druhé, předem neoznámil poskytovateli dotace změnu závazných parametrů, jelikož dotace poskytnutá Krajem Vysočina byla nižší než stanovená. A za třetí, žalobcem vybraný dodavatel provedl část stavebních prací prostřednictvím subdodavatelů, což bylo v rozporu se zadávací dokumentací. Finanční úřad proto vyměřil žalobci platebním výměrem ze dne 8. 11. 2018, čj. 1718066/18/2900-31473-703015 odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně podle § 44 a § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve výši 989 800 Kč (dále též „platební výměr“).
3. Proti platebnímu výměru podal žalobce odvolání, kterému finanční úřad autoremedurou částečně vyhověl. Uznal, že žalobce neporušil první podmínku týkající se spolufinancování a vydal dne 21. 2. 2019 rozhodnutí čj. 263933/19/2900-31473-703015 podle § 113 odst. 1 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu a snížil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně o 449 032,96 Kč (dále též „rozhodnutí o snížení odvodu“). Nová výše odvodu tak činila 540 768 Kč. Ve zbytku finanční úřad odvolání zamítl. Rozhodnutí o snížení odvodu napadl žalobce odvoláním, kterému žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) částečně vyhověl a stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 450 000 Kč. Shledal totiž, že žalobce ve skutečnosti porušil pouze třetí podmínku týkající se subdodávek na stavební práce.
4. Proti výslednému odvolacímu rozhodnutí brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 23. 8. 2021.

II. Argumentace žalobce

5. Žalobce předně namítá, že finanční úřad a žalovaný nesprávně aplikovali ustanovení § 6 odst. 1 a § 44 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a to ve spojení s nesprávným výkladem bodu 4 odst. 4.8 a bodu 6 odst. 6.1 zadávací dokumentace. Dle žalobce pak byly podmínky zadávací dokumentace posouzeny dílčím způsobem, nikoliv v jejich souhrnu. Žalovaný vycházel pouze z bodu 4 odst. 4.8 zadávací dokumentace, zatímco bod 6 odst. 6.1 zcela opomněl. Ze zadávací dokumentace jako celku dle žalobce jednoznačně plyne, že spolupráce se subdodavateli je možná, což bylo všem uchazečům známo. Jinak řečeno, žalobce namítá, že všem uchazečům o zakázku (tj. těm, kteří nabídku podali, i těm, co nabídku nepodali) muselo být ze zadávací dokumentace zřejmé, že práce pomocí subdodavatelů jsou povoleny. Potvrzuje to podle něj i fakt, že ačkoliv si projektovou dokumentaci vyžádalo 16 uchazečů, jejich dotazy na dodatečné informace směřovaly pouze k položkovému rozpočtu, nikdo nerozporoval omezení subdodávek.

6. Vzhledem k tomu, že všem uchazečům bylo známo, že mohou zakázku realizovat s pomocí subdodavatelů, tak dle žalobce neobstojí závěr, že došlo k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky tím, že zadavatel vytvořil nerovné podmínky pro uchazeče o veřejnou zakázku. Nadto nebylo prokázáno, že by některý z potenciálních uchazečů nepodal svou nabídku z důvodů tvrzených žalovaným. Ovlivnění výběrového řízení, tak žalobce považuje za pouhou spekulaci.

III. Argumentace žalovaného

7. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a argumentuje podrobně ke každému žalobnímu bodu. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.
9. Žaloba **není důvodná**.

Skutková zjištění

10. Finanční úřad zpočátku vytýkal žalobci celkem tři pochybení, ze kterých po skončení odvolacího řízení zůstala pouze jediná výtka (viz bod 25 napadeného rozhodnutí), totiž že žalobce umožnil provádění části stavebních prací prostřednictvím subdodavatelů, ačkoliv to zadávací dokumentace zapovídala. Proto krajský soud zaměřil popis skutkového stavu a následné právní posouzení pouze na tuto okolnost.
11. Žalobce obdržel dotaci za účelem rekonstrukce prostorů I. NP sokolovny, tj. kuželny a jejího zázemí, a nástavby II. NP, tj. na výstavbu ubytovny. Podmínky poskytnutí dotace stanovily v části B odst. 9, že: *„Výběr zhotovitelů a dodavatelů stavebních prací, služeb a dodávek se řídí zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.“*
12. Žalobce následně v roli zadavatele vypsal veřejnou zakázku na stavební práce v otevřeném podlimitním řízení s názvem „Modernizace sokolovny Nové Veselí“.
13. Zadávací dokumentace k veřejné zakázce v bodu 4 odst. 4.8 uváděla: *„V souladu s ustanovením § 44 odst. 6 ZVZ si zadavatel vyhraduje, že částí plnění veřejné zakázky spočívající v HSV (tj. územní práce, zakládání, vodorovné nosné konstrukce a podkladové betony, svíslé a kompletní konstrukce a bourací práce nosných konstrukcí) a PSV (tj. elektroinstalace, vodoinstalace a ústřední vytápění) musí být plněny přímo dodavatelem, nikoliv prostřednictvím subdodavatelů.“*
14. V bodě 6 odst. 6.1 zadávací dokumentace stanoví následující: *„...Zadavatel umožňuje, aby uchazeč realizoval část zakázky za pomoci subdodavatelů. V případě, že část zakázky bude plněna formou subdodávky (prostřednictvím třetí osoby), musí uchazeč v souladu s ustanovením § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách ve své nabídce uvést, jakou část plnění veřejné zakázky bude zadána třetím osobám, a které osoby to budou...“*
15. Konečně v čl. 24 přílohy č. 1 zadávací dokumentace se uvádí, že: *„Zhotovitel je povinen předložit objednateli písemný seznam všech subdodavatelů ještě před uzavřením svých*

smluvních vztahů. Všichni subdodavatelé podléhají předchozímu písemnému schválení objednatelem...“

16. Vítězem veřejné zakázky se stala společnost Pozemní stavby, s. r. o., se sídlem v Jihlavě. S ní uzavřel žalobce dne 7. 6. 2016 smlouvu o dílo na provedení soutěžených stavebních prací. Návrh smlouvy o dílo obsahoval v čl. VI odst. 24 povinnost zhotovitele předložit žalobci písemný seznam všech subdodavatelů ještě před uzavřením svých smluvních vztahů. Tamtéž obsahovala smlouva o dílo konstatování, že *„zhotovitel provede dílo s využitím osob odpovědných za provádění a řízení prací vlastních i subdodavatelů“* a že *„pokud zhotovitel bude chtít provádět stavbu pomocí subdodavatelů, které neuvedl v nabídce, musí požádat objednatele o schválení těchto subdodavatelů.“*
17. Na základě předložených stavebních deníků a protokolů z kontrolních dnů zjistil finanční úřad, že některé stavební práce byly prováděny následujícími subdodavateli. Společnost TVRDÝ - I. M. S. dodala ZTI, ÚT a plyn dle smlouvy o dílo na částku 1 699 990 Kč bez DPH. Společnost AZ SERVIS Nové Veselí dodala silnoproudé elektroinstalace dle smlouvy o dílo za částku 824 406 Kč bez DPH. Subdodavatel L. M. - DENDRIT provedl zednické a bourací práce na stavbách na základě smlouvy za částku 209 467 Kč bez DPH. Společnost S.O.K. stavební montovala ocelové a zámečnické konstrukce na základě smlouvy o dílo za cenu 1 450 000 Kč bez DPH. Stavební a bourací práce realizované subdodavatelsky (v rozporu se zadávací dokumentací) představovaly celkem 2,6 % z celkového objemu stavebních a bouracích prací.
18. Žalovaný potvrdil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 5 % z částky použité na financování předmětné zakázky (za použití pokynu Generálního finančního ředitelství D - 27, přílohy čl. I Veřejné zakázky, odst. 10).

Právní posouzení

19. Žalobce a žalovaný se rozcházejí v názoru na to, zda žalobce dodržel podmínky zákona o veřejných zakázkách.
20. Krajský soud přezkoumal zadávací dokumentaci a přiklonil se k názoru žalovaného. Zatímco bod 4 odst. 4.8 zadávací dokumentace vymezuje, jaké činnosti musí dodavatel realizovat přímo bez subdodavatele, bod 6 odst. 6.1 umožňuje, aby dodavatel realizoval část veřejné zakázky subdodavatelsky, a upravuje proces, jak má dodavatel oznámit své subdodavatele zadavateli veřejné zakázky (žalobci).
21. Z těchto dvou bodů zadávací dokumentace plyne jednoznačný závěr. Dodavatel musí realizovat některé činnosti sám a bude-li chtít jiné činnosti (na které se nevztahuje povinnost osobního provedení podle bodu 4) realizovat prostřednictvím subdodavatele, musí jej oznámit žalobci. Soud považuje za klíčové, že zmíněná ustanovení si vzájemně neodporují a mohou se aplikovat vedle sebe. Pokud by bod 6 odst. 6.1 umožňoval dodavateli, aby provedl celou veřejnou zakázku přes subdodavatele, pak by bylo možno hledat prostor pro bezrozporný výklad zadávací dokumentace jako celku. Zmíněný bod však obsahuje formulaci *„část zakázky“*, což v souladu s bodem 4 odst. 4.8 lze vykládat jenom tak, že subdodavatele může dodavatel použít na tu část zakázky, kterou nemusí realizovat bezpodmínečně přímo on sám.
22. Žalobce nemá pravdu v tom, že žalovaný nevysvětlil okolnosti, které mohly ovlivnit účast potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku. Touto okolností je, že z formulace bodu 4 odst. 4.8 zadávací dokumentace mohl potenciální dodavatel nabýt dojmu, že podstatnou

část zakázky nemůže realizovat subdodavately. Při plánování zakázek je pro stavební firmu jistě důležité vědět, na jaké práce může a na jaké naopak nesmí použít své poddodavatele. Někteří potenciální dodavatelé se tak po prostudování zadávací dokumentace mohli rozhodnout, že nabídku vůbec nepodají, neboť by stanovené podmínky nebyly schopni splnit. Pokud vnímali dokumentaci v tomto směru jako jasnou, neměli důvod adresovat zadavateli ani žádné dotazy, které by se týkaly sporné podmínky omezující subdodávky. Nabídku nakonec podalo jen 6 uchazečů, ačkoliv žalobce sám v žalobě uvádí, že projektovou dokumentaci si vyžádalo 16 subjektů.

23. Není relevantní námitka, že žalovaný neoznačil a neprokázal ony potenciální dodavatele, které mohla nastavená zadávací dokumentace odradit. Prokázání této skutečnosti je prakticky nemožné. Proto postačí, že žalovaný zhodnotil, čeho se sporná podmínka týkala. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 20. 3. 2012, čj. 62 Af 58/2010 - 159, jedná se tolik o možnost ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, kterou není možné jakkoliv prokazovat. Pouze pokud by šlo o nevýznamnou okolnost, která by (ani v teoretické rovině) nemohla mít vliv na okruh zájemců o veřejnou zakázku, pak není na místě žalobci stanovovat odvod za porušení rozpočtové kázně. Nyní řešená sporná podmínka se však týká samotné podstaty stavebních prací a způsobu jejich provádění. Citovaný rozsudek vyjadřuje obecné pravidlo týkající se prokazování toho, zda mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Nelze jej označit za nepřiléhavý – jako to činí žalobce – jen proto, že se v něm jednalo o porušení jiné podmínky zákona a že v něm šlo o uložení pokuty výrazně nižší, než je výše nyní řešeného odvodu za porušení rozpočtové kázně.
24. Žalobce požaduje, aby byla zadávací dokumentace posouzena ve svém souhrnu, avšak nepřichází s žádným alternativním výkladem, který by bylo možné postavit proti verzi žalovaného. Návrh smlouvy o dílo obsahuje v čl. VI odst. 24 ujednání, že zhotovitel provede dílo sám i s využitím subdodavatelů. Tato formulace však zapadá do výše analyzovaných podmínek zadávací dokumentace. Ta přece také umožňuje subdodavately práce, ovšem jen v určitém rozsahu.
25. Pokud žalobce tvrdí, že všem uchazečům byla dána jednoznačná informace o možnosti neomezené spolupráce se subdodavately, nelze mu přisvědčit. Žalobce si pro svůj výklad selektivně vybírá ta ustanovení, která obecně mluví o subdodávkách. Absolutně však ignoruje bod 4 odst. 4.8 zadávací dokumentace, který přesně vymezuje přímo realizované práce a stanoví mantinely pro subdodávky.
26. Žalobce se poskytovateli dotace zavázal, že bude při výběru dodavatele stavebních prací postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. Žalobce se tomuto postupu zpronevěřil, neboť si podle § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách sice vyhradil část plnění, která nesmí být plněna subdodavately, avšak tento svůj požadavek poté s vybraným dodavately nedodržel. Žalobcův postup nebyl transparentní (§ 6 zákona o veřejných zakázkách), jelikož nebyl předvídatelný a mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.
27. Soud na závěr shrnuje, že přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů a neshledal důvod pro jeho zrušení. Krajský soud také musí konstatovat, že žalobce své úvahy v podané žalobě příliš nerozvedl. V obecné rovině setrval na důvodech formulovaných již v odvolání, aniž by předložil konkurenční výklad k argumentaci žalovaného v odvolacím rozhodnutí. Proti samotné výši odvodu za porušení rozpočtové kázně žádný jeho žalobní bod nesměřoval.

V. Náklady řízení

28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak - jakožto úspěšnému účastníkovi řízení - právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. 7. 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu