



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobkyně: **PLAST komplet s.r.o.,**
bytem Jiráskova 1270, 530 02 Pardubice
zastoupená advokátkou Mgr. Leonou Polákovou
sídlem třída Míru 450, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství, IČ 72080043**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2022, č. j. X

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalovaným rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Pardubický kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 20. 11. 2020, č. j. X. Tímto prvostupňovým rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí správce daně ze dne 17. 12. 2018, č. j. X a to tak, že žalobkyni byly

podle ust. § 139 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném v rozhodném období (dále jen „daňový řád“) a podle ust. § 44a odst. 3 písm. d) a § 44a odst. 4 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném v rozhodném období (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) vyměřeny odvody za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 340 342 Kč u dotace poskytnuté na projekt X Mobilní drtící linka s nakladačem - PLAST komplet s.r.o. (dále jen „Projekt 1“ nebo též „drtící linka“) a v původní výši 951 956 Kč u dotace poskytnuté na projekt X Regranulační linka - PLAST komplet s.r.o. (dále jen „Projekt 2“ nebo též „regranulační linka“). Podle správních orgánů žalobkyně porušila podmínky poskytnutí dotace, neboť nesečetla předpokládané hodnoty obdobných spolu souvisejících dodávek drtící a regranulační linky a tyto dodávky rozdělila a zadala jako podlimitní veřejné zakázky, ačkoli se mělo jednat o nadlimitní veřejnou zakázku.

2. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Uvedla, že se z důvodu nevyčerpání opravných prostředků nedomáhá zrušení rozhodnutí, na základě kterého byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve vztahu k Projektu 2, ale pouze ve vztahu k Projektu 1.
3. Žalobkyně nesouhlasí s vyměřením odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť neporušila právní předpisy ani podmínky poskytnutí dotace vztahující se k Projektu 1. Žalovaný na posuzovaný případ chybně aplikoval ust. § 13 odst. 3 a odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném v rozhodném období (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Žalobkyně má za to, že předmět zakázek rozdělila oprávněně a tedy postupovala v souladu se zákonem, jelikož oba předměty plnění vyhlášených veřejných zakázek byly samostatné a na sobě zcela nezávislé. Cílem Projektu 1 byla koupě a instalace drtící linky na palety, která měla sloužit k drcení objemného odpadu ze dřeva a dřevěných komponentů. Projekt 2 se týkal regranulační linky, která měla sloužit k regranulaci plastů. Drtící linka je založena na mechanickém drcení vstupního materiálu, regranulační linka vstupní materiál tepelně zpracovává. Obě linky jsou schopné samostatného provozu. Vstupy i výstupy jsou u každé z linek zcela odlišné. Zařazení obou linek v rámci klasifikace CPV není rozhodné, neboť není naplněna jejich věcná souvislost. Současně předmět obou plnění tvoří jeden funkční celek.
4. Předměty veřejných zakázek spolu nesouvisí ani z časového hlediska. Přestože bylo vyhlášeno výběrové řízení na Projekt 1 ve stejný den jako na Projekt 2, drtící linka a regranulační linka tvořily zcela samostatné a na sobě nezávislé zakázky, čemuž odpovídala i dvě na sobě nezávislá výběrová řízení korespondující s limity stanovenými v ust. § 12 zákona o veřejných zakázkách. Žalobkyně nejprve požadovala poskytnutí dotace na mobilní drtící linku s nakladačem a teprve v následujícím účetním období původní projekt změnila a předmětem žádosti byla drtící linka bez nakladače. Pokud by obě veřejné zakázky spojovala časová souvislost, podala by žalobkyně společnou žádost o poskytnutí dotace na obě linky zároveň. Dotace na regranulační linku totiž představovala významně vyšší podporu, a to 90 % z celkových způsobilých výdajů projektu, naproti tomu podpora na drtící linku pouze ve výši 60 %.

5. Své závěry o nezávislosti obou Projektů žalobkyně podporuje doložením znaleckého posudku vyhotoveného Ing. M. B., podle kterého jsou obě výrobní linky na sobě nezávislé technicky, rovněž z hlediska dodavatelů, zemí původu, toku materiálu, i ekonomicky z pohledu generování výnosů. Žalovaný však v rozporu s výsledky znaleckého šetření činí odlišný skutkový závěr, aniž by měl k takovému závěru konkrétní důkaz. Odborné závěry však nemohou ze své podstaty podléhat vlastnímu hodnocení, úsudku či přehodnocení stran správního orgánu.
6. Žalobkyně dále zdůraznila, že své úkony ve vztahu k zadávacím řízením konzultovala s odbornou poradenskou společností. Veškeré podklady spojené s oběma zadávacími řízeními byly rovněž projednávány a kontrolovány pracovníky Státního fondu životního prostředí ČR, kteří žalobkyni na žádný nedostatek neupozornili.
7. Žalobkyně má rovněž za to, že neporušila pravidla pro zadávání veřejných zakázek stanovená v čl. 7 Směrnice Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) č. 6/2014. Při vyhlašování výběrového řízení dodržela zásady transparentnosti, rovného zacházení i zákaz diskriminace.
8. Navíc účelu, pro který byla dotace žalobkyni poskytnuta, bylo zcela dosaženo, a proto na posuzovaný případ nelze aplikovat ust. § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech. Pochybení žalobkyně bylo ryze formálního charakteru a nemělo vliv na dosažení účelu, který byl poskytnutím dotace sledován. Uložil-li i přesto žalovaný žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně, nepostupoval v souladu s principem proporcionality, jelikož proporcionálně neuvážil závažnost zjištěného pochybení v kontextu s dosažením účelu poskytnuté dotace. Účelem odvodu je toliko vrácení neoprávněně čerpaných finančních prostředků zpět do veřejného fondu, z něhož byly poskytnuty. O tento případ se ale v posuzované věci podle žalobkyně nejedná, neboť nedošlo k neoprávněnému použití finančních prostředků. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 5 Afs 8/2012-42 a ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).
9. Na základě výše uvedeného je podle žalobkyně žalované rozhodnutí nezákonné, v rozporu se zásadou legality ve smyslu ust. § 5 odst. 1 daňového řádu, a proto navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.
10. Žalovaný shrnul dosavadní průběh řízení a odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí, neboť se žalobní námitky téměř ztotožňují s námitkami odvolacími, se kterými se žalovaný již vypořádal. V další části vyjádření pak rozšířil argumentaci k jednotlivým okruhům žalobních námitek.
11. Z opakovaně uplatňované argumentace žalobkyně je zjevné, že si souvislost předmětu plnění veřejných zakázek chybně vykládá tak, že aby byly předměty plnění veřejných zakázek související, nemůže existovat jeden předmět plnění bez druhého, tj. že souvisejícím plněním nemohou být stroje, které mohou fungovat nezávisle na sobě. Je však třeba odlišovat technickou souvislost plnění, kterou se zabýval Ing. M. B. ve zpracovaném znaleckém posudku, a souvislost plnění z hlediska zadávání veřejných zakázek. K tomu žalovaný doplnil, že uvedené vyplývá i z citovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 2. 2022, č. j. 25 Af 124/2020, kde byla za daných okolností konstatována souvislost plnění ve smyslu ust. § 13 odst. 3 a 8 zákona o veřejných zakázkách při dodávce

vitríny zmrzliny a výrobniku čokolády. Nelze přitom pochybovat o tom, že výrobník čokolády může technicky fungovat nezávisle na vitríně zmrzliny a naopak.

12. V souvislosti s hodnocením znaleckého posudku žalovaný poukazuje na zásadu volného hodnocení důkazů upravenou v ustanovení § 8 odst. 1 daňového řádu. Hodnocení důkazů by mělo probíhat podle volného uvážení správce daně, který je povinen hodnocení důkazů přesvědčivě a přezkoumatelným způsobem navenek odůvodnit, což však v posuzovaném případě učinil.
13. Ve vztahu k posuzování časové souvislosti veřejných zakázek žalovaný uvedl, že na ně nelze nahlížet zcela dogmaticky, jak činí žalobkyně. Nelze dojít k závěru, že byla-li jedna veřejná zakázka vyhlášena v prosinci roku 2014 a související veřejná zakázka v lednu roku 2015, nejedná se o plnění časově související, jelikož byly veřejné zakázky zadány fakticky v jiných účetních obdobích. Tím spíše v případě, kdy je z okolností posuzovaného případu naprosto zřejmé, že žalobkyně s jistotou věděla, že bude zadávací řízení na obě související plnění v krátké časové souslednosti realizovat.
14. Žalovaný rovněž zdůraznil, že peněžní prostředky byly v posuzovaném případě poskytnuty prostřednictvím dotace ex post a z toho důvodu je aplikace ust. § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech na posuzovaný případ zcela přílehlavá. Toto ustanovení dopadá právě na případy, kdy příjemce dotace poruší podmínky poskytnutí dotace předtím, než mu byla dotace fakticky poskytnuta a současně tento stav trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce. Žalovaný nerozporoval naplnění účelu dotace, avšak k naplnění účelu dotace došlo nezákonným způsobem. Naplnění účelu dotace nemá žádný vliv na možnost konstatovat porušení rozpočtové kázně, je však zohledňováno při stanovování výše ukládaného odvodu.
15. V řešeném případě byl uložen odvod ve výši 25% z částky dotace použité na financování předmětných veřejných zakázek, tedy snížený odvod, přičemž jeho uložení bylo odůvodněno náležitou správní úvahou. Výše uloženého odvodu reflektuje naplnění účelu dotace, je rovněž přiměřená míře závažnosti zjištěného porušení a nelze ji považovat za neproporcionální.
16. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti. Žalobkyni byly MŽP a Státním fondem životního prostředí (dále jen „SFŽP“, souhrnně též „poskytovatel“), poskytnuty dotace z Operačního programu Životní prostředí (dále jen „OPŽP“) za účelem zkvalitnění nakládání s odpady na Projekt 1 a Projekt 2.
18. Dne 2. 2. 2018 byla u žalobkyně zahájena daňová kontrola. Na základě výsledků kontrolního zjištění dospěl správce daně k závěru, že žalobkyně porušila podmínky poskytnutí dotace, neboť nesečetla předpokládané hodnoty obdobných spolu souvisejících dodávek drtící linky a regranulační linky v průběhu účetního období a tyto dodávky rozdělila a zadala jako podlimitní veřejné zakázky podle ust. § 38 zákona o rozpočtových pravidlech, ačkoli se mělo jednat o nadlimitní veřejnou zakázku. Podle správce daně tak došlo k porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech. Na základě tohoto porušení správce daně vydal ve vztahu k Projektu 2 dva platební výměry, a to platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 17.

12. 2018, č. j. X ve výši 951.956 Kč a platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 17. 12. 2018, č. j. X ve výši 56.045 Kč.
19. Proti oběma uvedeným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, které vzala v průběhu odvolacího řízení zpět.
20. Dne 30. 6. 2020 vydalo Odvolací finanční ředitelství rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí č. j. X, ve kterém nařídilo správci daně přezkoumání platebního výměru ze dne 17. 12. 2018, č. j. X, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 951 956,00 Kč, neboť dospělo k názoru, že uvedený platební výměr byl vydán v rozporu s právním předpisem.
21. Dne 20. 11. 2020 vydal správce daně rozhodnutí č. j. X, kterým změnil své rozhodnutí ze dne 17. 12. 2018, č. j. X, a to tak, že za výrok I. (platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 951.956 Kč ve vztahu k Projektu 2) byl vložen výrok II., kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně i ve vztahu k Projektu 1, ve výši 340 342 Kč.
22. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správce daně ze dne 20. 11. 2020, č. j. X potvrdil.
23. Podle žalovaného rozhodnutí se v případě Projektu 1 a Projektu 2 jedná o obdobná a spolu související plnění. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 10 As 94/2017-39, podle kterého: *„[z]adáním jedné veřejné zakázky se rozumí souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, souvisejeli spolu tato plnění úzce zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických. Pro určení, zda konkrétní plnění ve prospěch zadavatele je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika jednotlivými veřejnými zakázkami, je rozhodující věcný charakter takového plnění.“*
24. Regranulační linka měla sloužit k regranulaci odpadu LDPE/HDPE, PP, PS, PC, ABS, PC/ABS, PA6/66, PBT, přičemž formou zpracovávaného odpadu měla být drť, folie, materiály lakované a potištěné a materiály s vlhkostí až 15 %. Drtící linka měla sloužit k drcení objemného odpadu – objemný odpad (dřevo, dřevěné komponenty – kategorie O) a rozměrných plastových odpadů – (plasty, plastové komponenty – kategorie O). Předmětem veřejné zakázky na drtící linku byla dodávka stroje, který by byl schopen drtit oba materiály. Nadrcený plastový materiál pak může být vstupním materiálem do regranulační linky. Obě linky pracují nezávisle na sobě, nicméně nadrcený materiál lze dále využít k regranulaci v regranulační lince. Podle popisu v zadávací dokumentaci vstupem do regranulační linky nemůže být rozměrný plastový odpad. Ten naopak musí být nejdříve rozdrčen v drtící lince, pro jehož drcení byla pořízena. Z formulace žádosti o dotaci pak plyne, že nadrcený odpad bude dále žalobkyní zpracováván, čímž by byla zvýšena možnost jeho dalšího využití. Jak drtící linku, tak regranulační linku byli schopni dodat stejní dodavatelé, kteří také byli žalobkyní osloveni. Stroje byly zařazeny pod stejný CPV kód a technologicky na sebe navazují. Rozměrný plastový odpad musí být nejdříve rozdrčen, než může vstoupit do regranulační linky. Žalovaný tak považuje věcnou souvislost Projektu 1 a Projektu 2 za prokázanou.
25. Podle žalovaného je dána i časová a místní souvislost mezi oběma projekty, neboť se jednalo o dodávky pro jednoho zadavatele, do jedné provozovny, vyhlášené ve stejný den.

26. Skutečnost, že obě linky mohou pracovat samostatně, nebyla žalobkyní ani žalovaným nikdy rozporována. Předmětné linky nemusí jednoznačně tvořit jeden funkční celek. Skutečnost, že v letech 2016 – 2018 byla vstupní surovina provozovatelem regranulační linky z převážné části nakupována od externích dodavatelů, nesnižuje a nevyvrací fakt, že finální produkt z drtící linky bylo možné použít, byť v minoritním objemu, do regranulační linky. Nezávislost z pohledu dodavatelů i zemí původu dodané technologie není podle žalovaného pro zvolení správného postupu v režimu zákona o veřejných zakázkách relevantní.
27. Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 1 Afs 132/2019-76, podle kterého: „[p]optávaná plnění v témže časovém období nemusí být věcně zcela totožná, pro účely určení předpokládané hodnoty dle § 13 zákona o veřejných zakázkách stačí, jsou-li obdobná, za týchž podmínek ohledně charakteru plnění. Ostatně, kritéria místní, časové, věcné a funkční souvislosti ani nemusí být vždy splněna všechna.“...“[d]ílní rozdíly v použité technologii pro opravu místních komunikací tak nepůsobují, že veřejné zakázky spolu nesouvisejí. Jestliže mohl být osloven v případě obou akcí obdobný okruh dodavatelů a v případě obou akcí byla vybrána stejná společnost, je zřejmé, že nemůže obstát stěžovatelčin argument výrazné technologické rozdílnosti či potřeby použití zcela odlišné techniky.“
28. Dále skutečnost, že poskytovatel dotace žalobkyni jako příjemkyni dotace na některou povinnost či pochybení výslovně neupozornil, nezbavuje žalobkyni její odpovědnosti. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42 žalovaný uvedl, že poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Ani okolnost, že výběrová řízení včetně úkonů souvisejících s podáním žádosti o dotaci žalobkyně na své náklady konzultovala s poradenskou společností, ji nezbavuje odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně. Podle judikatury správní soudů jsou za dodržení všech podmínek dotací výlučně odpovědní příjemci podpor a v režimu dotací platí, že splnění podmínek, za nichž byly veřejné prostředky poskytnuty, musí prokázat příjemce dotace. Zároveň žalobkyně podepsala rozhodnutí o poskytnutí dotace k Projektu 1 a Projektu 2, čímž se zavázala k jejich dodržování. Žalobkyně byla rovněž tím, kdo přijal od poskytovatele peněžní prostředky.
29. V souvislosti s tvrzeným naplněním účelu dotace žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Afs 138/2015 – 28, podle kterého: „[n]eoprávněným použitím peněžních prostředku ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel je třeba rozumět „vynaložení peněžních prostředku, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícím se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, jak tvrdí stěžovatel, ale také takové vynaložení peněžních prostředku, které je v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, na základě kterých byla dotace příjemci poskytnuta.“ Splnění účelu dotace je tak podmínkou každé poskytnuté dotace, resp. každá dotace je poskytnuta na stanovený účel, a to za stanovených podmínek, které je příjemce povinen dodržovat a účel splnit. Správcem daně bylo prokázáno, že žalobkyně porušila podmínky poskytnutí dotace tím, že porušila zákon o veřejných zakázkách. Skutečnost, že předmětné prostředky byly použity ke stanovenému účelu a projekt byl úspěšně realizován, nachází svůj

dostatečný odraz ve výši odvodu stanoveného správcem daně, přičemž výši stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně náležitě odůvodnil.

30. Žalovaný považuje výši odvodu za odpovídající porušení rozpočtové kázně i okolnostem případu. Zároveň nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že se jedná o porušení ryze formálního či administrativního charakteru, jelikož jde o porušení ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Jak je uvedeno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32, hlavním cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity k určenému účelu a v souladu s podmínkami, které stát pro čerpání těchto prostředků stanovil. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci, i třeba jen z části, vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu. Odvod za porušení rozpočtové kázně nesměruje k potrestání příjemce dotace, nýbrž k tomu, aby poskytovateli bylo vráceno peněžité plnění, na které příjemci dotace, díky konkrétnímu nesplnění podmínek poskytnutí dotace, v konečném důsledku nevznikl nárok.
31. Nyní k samotnému soudnímu přezkumu.
32. Podle ust. § 44 odst. 1 písm. j) věty před středníkem zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném v rozhodném období: *Porušením rozpočtové kázně je porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce.*
33. Podle ust. § 44a odst. 3 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném v rozhodném období: *Fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně 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) nebo prostředky poskytnuté ze státního fondu na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie, které jsou státním fondem označeny jako prostředky odpovídající spolufinancování z rozpočtu Evropské unie nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j).*
34. Podle ust. § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném v rozhodném období: *Odvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace pevnou částku podle § 14 odst. 5, nebo pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí nebo pevný procentní podíl pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí nebo pevného procentního podílu uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dodržení účelu dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně.*

35. Podle ust. § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném v rozhodném období: *Zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.*
36. Podle ust. § 13 odst. 8 věty první zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném v rozhodném období: *Při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období.*
37. Předmětem nyní projednávané věci je posouzení otázky, zda spolu předměty veřejných zakázek, tj. Projekt 1 a Projekt 2, souvisejí v takové míře, že žalobkyně byla povinna provést jedno zadávací řízení nadlimitní veřejné zakázky, nebo zda byla oprávněna rozdělit Projekt 1 a Projekt 2 na dvě podlimitní veřejné zakázky.
38. Jak vyplývá nejen z žalovaného rozhodnutí, judikatura správních soudů stanovuje, jaká hlediska by se měla posuzovat pro zhodnocení vzájemné souvislosti více veřejných zakázek. Jedná se zejména o hledisko věcné, časové, místní, funkční, časové nebo technologické (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 10 As 94/2017-39, ze dne 19. 12. 2019, č. j. 4 Afs 240/2019-32, nebo ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 Afs 111/2019-42). Zároveň judikatura shodně stanovuje, že uvedená hlediska nemusí být splněna všechna zároveň. V nyní projednávané věci není pochyb o místní a časové souvislosti obou veřejných zakázek. Místem plnění obou veřejných zakázek byla provozovna žalobkyně (viz příloha č. 14 a příloha č. 19 spisového materiálu správce daně I. stupně) a rovněž byly výzvy k podání nabídek u obou veřejných zakázek na dodávky vyhlášeny ve stejný den, tj. dne 6. 12. 2014 (rovněž viz příloha č. 14 a příloha č. 19 spisového materiálu správce daně I. stupně). To, že žalobkyně požádala o změnu projektu a novým předmětem žádosti měla být drtící linka s vypuštěním nakladače, nepředstavuje takovou skutečnost, která by byla způsobila závěr o časové souvislosti vyvrátit. O tom svědčí i fakt, že změny projektu si žalobkyně byla vědoma ještě před vyhlášením veřejných zakázek, neboť tuto žádost podala dne 24. 11. 2014.
39. Rozhodujícím kritériem je však hledisko věcného charakteru obou plnění (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-92).
40. V nyní projednávané věci se jednalo o dvě veřejné zakázky týkající se koupě dvou výrobních linek, linky drtící a linky regenerační. Obě linky slouží ke zpracování odpadu. Byť každá z těchto linek odpad zpracovává odlišným způsobem (tj. drtící linka je založena na mechanickém drcení vstupního materiálu, regenerační linka vstupní materiál tepelně zpracovává), je třeba zohlednit, že i zadání určitých relativně samostatných plnění může být jednou veřejnou zakázkou, pokud se zadání plnění týká spolu úzce souvisejících činností (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 Afs 198/2006 – 69).
41. Žalobkyně tvrdí, že vstupní a výstupní materiál u obou výrobních linek je zcela odlišný. Zároveň však poukazuje na znalecký posudek zpracovaný Ing. M. B., ze kterého vyplývá závěr opačný. Podle tohoto posudku může být vstupní surovinou do drtící linky plastový odpad, výstupem je pak homogenizovaná drť daného typu plastu, která následně slouží jako vstupní surovina pro další zpracování. Vstupní surovinou do regenerační linky je plastový odpad, výstupním produktem jsou granule daného typu plastu ve formě válečků. Tedy předmětem veřejné zakázky na drtící linku byla i dle uvedeného znaleckého posudku

dodávka stroje, který byl schopen drtit nejen dřevo a dřevěné komponenty, ale i rozměrné plastové odpady a plastové komponenty. Nadrcený plastový materiál z drtící linky pak navíc může být vstupním materiálem do regranulační linky, tedy nadrcený materiál lze dále v regranulační lince využít, jak jednoznačně vyplývá i ze závěru uvedeného znaleckého posudku. Přestože dle závěru znaleckého posudku jsou z hlediska toků materiálů obě předmětné výrobní linky na sobě nezávislé, připouští znalec v tomto závěru, že část produkce z drtící linky může být dále zpracována na regranulační lince. Za této situace nemůže obstát tvrzení žalobce, že je závěrem tohoto znaleckého posudku prokázána věcná a funkční nezávislost obou výrobních linek.

42. Kromě logické návaznosti obou výrobních linek je rovněž třeba zohlednit, že žalobkyně žádala o poskytnutí podpory v rámci stejného dotačního programu pro obě dodávky, a to v oblasti 4. Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží (FS), 4. 1. Zkvalitnění nakládání s odpady. Cílem tohoto programu je zkvalitnění nakládání s odpady a snižování produkce odpadů a jejich zvýšené využívání. Obě výrobní linky tak směřují k naplnění stejného cíle. Navíc se shodují i ve specifických cílech, jako je snižování měrné produkce odpadů nezávisle na úrovni ekonomického růstu, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů, a minimalizace negativních vlivů na zdraví lidí a životního prostředí při nakládání s odpady. O funkční a věcné provázanosti obou veřejných zakázek svědčí i skutečnost, že obě dodávky byl schopen dodat stejný okruh dodavatelů.
43. Tedy z výše uvedeného vyplývá, že se zadání obou plnění týká spolu úzce souvisejících činností. Skutečnost, že předměty plnění veřejných zakázek mohou existovat jeden bez druhého a že netvoří jeden funkční celek, není způsobila tento závěr zvrátit. Jak bylo řečeno, souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění může být jednou veřejnou zakázkou, pokud se zadání plnění týká spolu úzce souvisejících činností, nikoli činností zcela totožných.
44. V této souvislosti krajský soud dodává, že na základě zařazení obou výrobních linek pod stejný CPV kód nelze bez dalšího dovozovat věcnou souvislost veřejných zakázek. Jelikož existuje pouze omezený počet těchto CPV kódů, není vždy dost dobře možné podřadit příslušnou veřejnou zakázku pod jeden jediný CPV kód, který by zahrnoval veškerá její specifika. V takovém případě je povinností zadavatele podřadit tuto veřejnou zakázku pod CPV kód, který je svým obsahem jejímu popisu nejpodobnější a nejvýstižnější (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2013, č. j. 7 Afs 98/2012-171). Žalovaný však své závěry o souvislosti obou Projektů nepostavil výlučně na tomto argumentu.
45. Skutečnost, že žalobkyně nepoužila dotaci v rozporu s jejím účelem, je v nyní projednávané věci nesporná. Žalobkyně však nemá pravdu v tom, že k porušení rozpočtové kázně může dojít pouze tehdy, pokud příjemce dotace nedodržel její účel. Ke vztahu porušení rozpočtové kázně a dodržení účelu poskytnuté dotace se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, kde rozšířený senát uvedl, že: „[k]aždé porušení dotačních podmínek (které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné) zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se bude jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován.“ V opačném případě by totiž příjemci dotací nebyli žádným

způsobem motivování k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat. Závažnost porušení dotačních podmínek je zohledňována až při rozhodování o výši odvodu. Tak žalovaný učinil a svůj závěr náležitě odůvodnil (viz body 59-62 žalovaného rozhodnutí). Krajský soud uzavírá, že pro stanovení závěru o porušení rozpočtové kázně není v daném případě samo o sobě relevantní, zda žalobkyně použila dotaci k jejímu zamýšlenému účelu. K dosažení tohoto účelu totiž musí dojít postupem, který je souladný s právními předpisy. To se však v nyní projednávané věci nestalo. Porušením rozpočtové kázně se podle ust. § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech rozumí mimo jiné porušení povinnosti stanovené právním předpisem. V nyní projednávaném případě žalobkyně porušila zákon o veřejných zakázkách.

46. Jde-li o žalobkyní odkazované rozsudky ohledně neoprávněného použití finančních prostředků (viz bod 8 tohoto rozsudku), krajský soud uvádí, že dané rozsudky nelze aplikovat na nyní projednávanou věc. Uvedené rozhodnutí se týkají zcela jiných skutečností, a to porušení povinnosti doložit splnění vedlejších závazků vyplývajících z realizace dotované činnosti a dále způsobem vymezení dotačních podmínek. Uvedené skutečnosti jsou odlišné od situace žalobkyně a nelze je ztotožňovat.
47. Rovněž neobstojí ani námitka žalobkyně týkající se neporušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek stanovených ve čl. 7 Směrnice MŽP č. 6/2014. V článku 7 této směrnice je v bodě 1 výslovně stanoveno, že: „[p]ři řízeních pro výběr dodavatele služeb, stavebních prací či dodávek, jakož i zadávání koncesních smluv, je žadatel/příjemce podpory povinen dodržovat zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Jak bylo uvedeno, žalobkyně tento zákon porušila.
48. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně v řízení vedeném podle daňového řádu oprávněny si samy posoudit otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 Afs 111/2019-42, ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-89, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 - 43, a ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 Afs 13/2016 - 25). Není tedy rozhodné, že byl postup žalobkyně hodnocen odbornou poradenskou společností jako bezproblémový. Jedině správce daně a žalovaný jsou těmi orgány státní správy, které jsou oprávněné bez ohledu na výsledky kontrol jiných orgánů či posouzení jiných subjektů rozhodnutím konstatovat porušení rozpočtové kázně a stanovit odvod za toto porušení. Současně je to žalobkyně, kdo odpovídá za porušení rozpočtové kázně ze své strany.
49. Co se týká projednávání a kontrolu dokladů pracovníky SFŽP, tedy poskytovatelem dotací, krajský soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, zohledňující judikaturu Soudního dvora Evropské unie¹, podle kterého: „[s]kutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem.“ Předpokladem práva dovolávat se

¹ např. rozsudek ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata (C-414/08, Sb. rozh. s. I-02559); ze dne 13. 3. 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, nebo ze dne 21. 12. 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, dosud nezveřejněný ve Sb. rozhodnutí)

legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy. Současně je třeba uvést, že žalobkyně své tvrzení o projednávání a kontrole pokladů s poskytovatelem dotací jednak nijak nekonkretizovala, tedy neuvedla jakékoli podrobnosti, a už vůbec žádným způsobem neprokázala, že by ze strany poskytovatele dotace získala konkrétní ujištění o souladu jejího postupu při zadávání předmětné veřejné zakázky se zákonem. Vzhledem k tomu, že žalobkyně zůstala pouze v rovině obecného tvrzení, vyhodnotil soud tuto námitku jako nezpůsobitou zvrátit závěr soudu o nedůvodnosti žaloby.

50. Pro úplnost krajský soud dodává, že se daňové řízení, ale i obecně řízení ve správním soudnictví z hlediska dokazování řídí zásadou volného hodnocení důkazů. To znamená, že správní orgány při dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy a posuzují každý důkaz jednotlivě a zároveň všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. V dané věci přitom správní orgány této povinnosti dostály.
51. Krajský soud uzavírá, že veřejné zakázky Projektů 1 a 2 spolu po věcné stránce souvisí natolik, že žalobkyně byla povinna provést jedno zadávací řízení nadlimitní veřejné zakázky.
52. S ohledem na shora uvedené krajský soud vyhodnotil žalobu jako nedůvodnou, a proto ji zamítl podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v ust. § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., když žalobkyně nebyla v soudním řízení úspěšná a žalovanému jako správnímu orgánu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Běžnou úřední činnost by přesahovaly zejména náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2012, čj. 2 As 45/2012-11, ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 ust. § 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.

Pardubice 7. září 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu