



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšera a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **B e H o spol., s r. o.**, se sídlem Staré Ransko 154, Krucemburk, zastoupený JUDr. Sylvou Kopeckou, advokátkou se sídlem Zborovská 1023/21, Praha 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2022, č. j. 30 Af 32/2021-138,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Sylvy Kopecké, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:****I.**

[1] Ministerstvo průmyslu a obchodu poskytlo žalobci dotaci ve výši 14 000 000 Kč na realizaci projektu „*Inovace manipulátoru labví a jeho uvedení do sériové výroby*“. Finanční úřad pro Kraj Vysočina (dále jen „finanční úřad“), vydal dne 21. 10. 2019 platební výměr č. j. 1691314/19/2900-31472-710026, kterým žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 6 280 197 Kč (dále též „platební výměr“). Odvolání žalobce proti platebnímu výměru zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2021, č. j. 11701/21/5000-10610-712343 (dále též „rozhodnutí žalovaného“).

**II.**

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou, kterou Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 21. 12. 2022, č. j. 30 Af 32/2021-138 (dále též „napadený rozsudek“), zamítl. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních rozhodnutí. I podle jeho názoru žalobce vymezil předmět plnění dotované zakázky příliš široce, když mj. spojoval vzájemně nesouvisející plnění do jednoho celku, čímž obcházel smysl, cíl a účel poskytnuté dotace a omezil tak soutěž o dotovanou zakázku. Žalobce jako předmět plnění dotované zakázky označil i taková plnění, která neměla v zásadě žádný vztah k účelu poskytnuté dotace, resp. která by bylo lze charakterizovat jako obecnou údržbu či zlepšování stávajících objektů žalobce. Krajský soud se ztotožnil rovněž se závěry správních orgánů stran kvalifikačních předpokladů vybraného dodavatele. Ten totiž disponoval předmětem podnikání výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Předmětem poptávaného plnění však byly činnosti, pro jejichž vykonávání vybraný dodavatel oprávnění neměl. Žalobce byl proto povinen vyřadit vybraného dodavatele z účasti v soutěži o předmět plnění dané zakázky. Krajský soud dále konstatoval, že žalobce prokazatelně vlastní činností prováděl stavební práce na své stavbě, čímž porušil tzv. zákaz aktivace (dále též „aktivace“). Není přitom pravdou, že by pojem aktivace nebyl obecně známý a že by byl tedy žalobce postihován za jednání, o němž nemohl předpokládat, že je porušením dotačních pravidel. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že odvod za porušení dotačních pravidel byl vyčíslen v nepřiměřené výši. Napadený rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), přičemž zdejší soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

### III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel primárně poukazyval na nepřezkoumatelnost a vady rozsudku. Dále dovozoval naplněné stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Závěry dovozené správními orgány, resp. krajským soudem nemají oporu ve správním spise. Podle stěžovatele došlo i k nesprávnému právnímu posouzení věci. Krajský soud nesprávně posoudil zákonnost závěrů správních orgánů. V tomto ohledu namítal, že předmět plnění dotované zakázky vymezil dostatečně, tj. ani příliš úzce ani příliš široce, jak dovodily správní orgány. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem, že do příslušných částí dotované zakázky zahrnul stavební práce, které nijak nesouvisely s poptávanými stroji. Dále namítal, že vybraný dodavatel splňoval všechny kvalifikační požadavky, protože jej nebylo možné z daného výběrového řízení vyloučit. Měl za to, že živnostenské oprávnění, kterým vybraný dodavatel disponoval, odpovídalo poptávanému předmětu plnění. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěry krajského soudu stran pojmu „aktivace“. Podle stěžovatele nelze souhlasit s tím, že by pojem „aktivace“ byl pojmem veřejně známým, tj. že by bylo lze v obecné rovině presumovat jeho význam. Tento pojem nebyl stěžovateli znám. Nebyl přitom blíže vysvětlen ani v dotačních pravidlech, protože nemůže být nyní vykládán ke stěžovatelově tíži. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádal i o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

pokračování

#### IV.

[4] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti, v rámci něhož se plně ztotožnil se závěry krajského soudu. Námitky stěžovatele shledal nedůvodnými. Podle jeho názoru správní orgány i krajský soud postupovaly zcela v souladu se zákonem. Žalovaný neshledal důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

#### V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví dle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“* Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“* Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozsudku ze

dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[10] Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Krajský soud se srozumitelně a úplně vypořádal se všemi stěžejními žalobními námitkami, resp. s jádrem věci. Nesouhlas stěžovatele se závěry, resp. odůvodněním napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze dané rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64 atp.). Takovými vadami napadený rozsudek krajského soudu netrpí. Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by rozsudek krajského soudu trpěl vadou vnitřní rozpornosti. Argumentace krajského soudu je konzistentní a vnitřně si neodporuje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se krajský soud nedopustil ani žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[12] Namítaný kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za první může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové

pokračování

podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadané rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

[13] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68) a má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Podle názoru kasačního soudu si správní orgány obstaraly dostatek podkladů pro závěr o porušení rozpočtové kázně stěžovatelem. Rozhodnutí žalovaného nelze považovat ani za nepřezkoumatelné. Žalovaný vypořádal jádro věci, resp. všechny zásadní námitky stěžovatele. Rozhodnutí žalovaného netrpí ani žádnými jinými zásadními vadami, pro které by bylo třeba přistoupit k jeho kasaci (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, či ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k projednání merita věci.

[15] Předmětem řízení před správními orgány bylo posouzení zákonnosti postupu stěžovatele při výběru dodavatele na realizaci projektu s názvem „*Inovace manipulátoru lahví a jeho uvedení do sériové výroby*“. Výběrové řízení zahájil stěžovatel oznámením v obchodním věstníku dne 20. 5. 2014. Zakázku rozdělil do čtyř částí (Hydraulické nůžky, vč. provedení stavebních úprav nezbytných pro instalaci a provozování stroje; Dodání obráběcích strojů – točného soustruhu, frézovacího a vrtacího centra a portálového centra; Dodání dvou kusů svářecích aparátů s pulzním svářecím proudem včetně 2 ks svářecích desek; Dodání mostového jeřábu), přičemž zájemci měli podávat nabídky do těch částí, o jejichž realizaci měli zájem. Vybraným dodavatelem ve vztahu ke všem těmto částem se stal Ing. P. U., jehož hlavním dodavatelem byla společnost Pelarco s. r. o.

[16] Finanční úřad na základě provedené kontroly zjistil řadu pochybení.

[17] První část výtek finančního úřadu se týkala části dotované zakázky „Hydraulické nůžky“. Finanční úřad stěžovateli mj. vytkl, že v souvislosti s dodávkou předmětného plnění požadoval rozsáhlé stavební práce – zemní práce, betonářské práce, zadržky otvorů, nosné zdivo, příčky, začištění omítek kolem oken, úprava vnitřních omítek, vnitřní sanační systém, podlahy vč. izolací, lešení, odvoz sutí, demolice stávajících stěn a podlah, demontáž rozvodů a instalací, malby stěn, rekonstrukce jeřábové dráhy atd. Ve výkazu stavebních úprav byla uvedena i repase 2 ks jeřábů. Tato položka dle finančního úřadu zjevně nesouvisela s předmětem zakázky, neboť šlo o opravu stávajících strojů. Podle finančního úřadu žalobce sloučil nesouvisějící zakázky na dodávku stroje a provedení stavebních prací do jednoho plnění. V rámci tohoto plnění finanční úřad dále stěžovateli

vytkl, že vybraný dodavatel nedoložil splnění profesních kvalifikačních předpokladů. Předmětem zakázky byly totiž mj. stavební práce. Vybraný dodavatel však doložil živnostenské oprávnění na předmět podnikání výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Stěžovatel měl proto vyloučit vybraného dodavatele ze soutěže o danou zakázku pro nesplnění kvalifikačních předpokladů. Finanční úřad rovněž zjistil, že stavební práce v hodnotě 1 240 000 Kč, jež byly součástí předmětné části zakázky, prováděl sám stěžovatel. Dopustil se tak porušení zákazu „aktivace“. Kromě toho finanční úřad zjistil také nesrovnalosti stran pravdivosti konkrétních termínů, kdy došlo k převzetí stroje, započetí zkušebního provozu atp. Druhá část výtek finančního úřadu se týkala části dotované zakázky „Dodávka obráběcích strojů“. Stěžovatel podle finančního úřadu vymezil předmět plnění příliš široce, když do jednoho plnění sloučil dodávku tří obráběcích strojů, které nejsou na sobě vzájemně závislé, tj. nejsou součástí jedné výrobní linky a běžně se dohromady nedodávají (netvoří jeden funkční celek). Jde o samostatně fungující CNC obráběcí stroje. Dále finanční úřad konstatoval, že i do této části zakázky stěžovatel zahrnul stavební práce, které řešily stavební úpravy nevyhovující budovy stěžovatele, nikoliv tedy instalaci nově poptávaných strojů. Stejně jako v rámci předchozího plnění finanční úřad stěžovateli vytkl, že nevyločil vybraného dodavatele ze soutěže o danou část zakázky pro nesplnění kvalifikačních předpokladů. I zde platí, že stavební práce realizoval sám stěžovatel, a to na základě smluv uzavřených s poddodavatelem (hlavní dodavatel vybraného dodavatele). Kromě toho finanční úřad zjistil také nesrovnalosti stran pravdivosti konkrétních termínů, kdy došlo k převzetí strojů, započetí zkušebního provozu atp. Třetí část výtek finančního úřadu se týkala toho, že stěžovatel zaúčtoval do pořizovací ceny jednotlivých strojů stavební náklady, které nevstupují do ocenění dlouhodobého hmotného majetku, neboť jde o technické zhodnocení stavby. Tím stěžovatel porušil § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a tedy porušil rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“).

[18] S ohledem na výše uvedená zjištění dospěl finanční úřad k závěru, že stěžovatel porušil rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech, neboť nedodržel povinnosti stanovené rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu o poskytnutí dotace ze dne 12. 6. 2014, č. j. 27-14/4.1IN04-2257/14/61200. V návaznosti na tato pochybení vydal finanční úřad platební výměr, kterým stěžovateli vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 6 280 197 Kč. Označený platební výběr byl následně potvrzen rozhodnutím žalovaného, vůči němuž podal stěžovatel správní žalobu, kterou krajský soud zamítl shora označeným rozsudkem. Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti důvod k přehodnocení závěrů rozsudku krajského soudu.

[19] Kasační námitky podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze rozčlenit do tří hlavních okruhů: sloučení nesouvisejících plnění do jedné zakázky, odbornost vybraného dodavatele a uplatněné výdaje na stavební práce vykonané vlastní činností stěžovatele (aktivací).

[20] Ve vztahu k otázce vymezení předmětu plnění dotované zakázky Nejvyšší správní soud uvádí, že „*předmět veřejné zakázky vychází z potřeb zadavatele a může mít*

pokračování

*nejrůznorodější charakter daný jeho věcným obsahem, potřebami zadavatele, jeho finančními možnostmi, apod.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-81). Podle hlavy I článku II bodu 2 písm. d) rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaného na základě žalobcovy žádosti byl příjemce dotace v rámci realizace označeného projektu povinen postupovat při výběru dodavatelů v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“). Otázkou přiměřeného, resp. nediskriminačního stanovení předmětu plnění veřejné (dotované) zakázky se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. V rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, zdůraznil cíl § 6 ZVZ, jimž je zajištění hospodárnosti, efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Označených hodnot je přitom možné dosáhnout prostřednictvím péče o kvalitu hospodářské soutěže, tj. zejména ochranou konkurenčního prostředí na relevantním trhu. *„Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.“* Dále Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„smysl a cíl zákazu diskriminace nutně vede interpreta § 6 ZVZ k závěru, že tento zákaz zahrnuje jednak zákaz diskriminace zjevné (přímé), tedy odlišného zacházení s jednotlivcem ve srovnání s celkem, jednak též zákaz diskriminace skryté (nepřímé), pokud tato vede v podstatě k obdobným právem zakázaným důsledkům (v oblasti práva veřejných zakázek tedy poškozování hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli).“* Zadavatel je tedy povinen v průběhu zadávacího řízení postupovat takovým způsobem, aby jeho jednáním nemohlo dojít k diskriminaci žádného z dodavatelů. Sloučením nesouvisejících plnění (která navíc nemají stejný cíl) do jedné zakázky přitom může dojít právě ke skryté diskriminaci těch dodavatelů, kteří by jinak byli schopni plnit právě toliko část předmětné veřejné zakázky. Takový postup zadavatele je tedy zapotřebí vždy posuzovat zejména s ohledem na jeho oprávněné a odůvodněné potřeby.

[21] S uvedenými východisky přitom závěry napadeného rozsudku plně korespondují. Krajský soud na podkladě obsahu spisu správně dovodil, že stěžovatel vymezil předmět plnění dotované zakázky v části „hydraulické nůžky“ příliš široce, když součástí dané části dotované zakázky byly činnosti jako demolice stávajících svislých konstrukcí (stěn) a stávajících podlah včetně podkladových vrstev, dovoz a montáž průmyslových vrat, izolace podlah, otlučení stávajících omítek, zakládání zdiva, zámečnické práce, dodání drátkobezonové základní desky atp. Stěžovatel spojoval vzájemně nesouvisející plnění do jednoho celku, čímž obcházel smysl, cíl a účel poskytnuté dotace a omezil tak soutěž o dotovanou zakázku. Jako předmět plnění dotované zakázky označil i taková plnění, která neměla v zásadě žádný vztah k účelu poskytnuté dotace, resp. která by bylo lze charakterizovat jako obecnou údržbu či zlepšování stávajících objektů stěžovatele. Uvedeným závěrům nemá kasační soud co vytknout. I v dalších ohledech soud plně souzní se závěry napadeného rozsudku a tyto proto přebírá. Nejvyšší správní soud přitom nikterak nezpochybnuje východiska stěžovatelem označené judikatury Soudního dvora Evropské unie (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 10. 2000 ve věci sp. zn. C-16/98 Komise v. Francie, ze dne 27. 10. 2005 ve spojených věcech C-187/04 a C-188/04 Komise Evropských společenství v. Italská republika), ty však postup krajského soudu neporušuje. Krajský soud se důkladně zabýval povahou daného plnění, resp. otázkou, zda plnění tvoří z ekonomického a technického hlediska jeden funkční celek, jak to ukládá označená judikatura. Shledal přitom, že tomu tak není, neboť ne všechny

stavební práce zahrnuté do příslušných částí dotované zakázky byly natolik esenciální (nezbytné), že by tvořily jednu neoddělitelnou součást, tj. jeden funkční celek. Stejně tomu je i v případě sloučení CNC obráběcích strojů. I zde krajský soud dovodil, že sloučením tří těchto strojů došlo k nepřipustnému rozšíření předmětu plnění dotované zakázky, neboť stroje, jež byly takto (společně) poptávány, běžně netvoří jeden funkční celek (srov. bod 45 napadeného rozsudku). Nepřiléhavá je rovněž argumentace rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 11. 2002 ve věci C-411/00 Felix Swoboda GmbH v. Österreichische Nationalbank. Ten totiž dovozuje, že v případě, kdy se zakázka skládá z několika druhů služeb, které směřují ke stejnému cíli, neměla by být dělena mezi vícero veřejných zakázek. V nynějším případě však plnění zahrnutá do jedné zakázky rozhodně nesměřují k jedinému cíli, jak bylo ostatně krajským soudem spolehlivě dovozeno v napadeném rozsudku. Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud nepochybil ani tím, že nepřihlédl k závěrům znaleckého posudku, který byl stěžovatelem přiložen k žalobě. Správně dovodil, že označený znalecký posudek nedokládá, že by předmětné stavební práce byly vymezeny s ohledem na potřeby instalace poptávaných strojů, resp. že by všechny stěžovatelem koncipované stavební práce byly zcela nezbytné pro zapojení, zprovoznění a následné trvalé užívání těchto strojů. V podrobnostech odkazuje kasací soud stran výše označené námitky na rozsudek krajského soudu.

[22] Důvodem ke zrušení napadeného rozsudku není ani argumentace ve vztahu k námitce (ne)odbornosti vybraného dodavatele (Ing. U.). Podle stěžovatele tento uchazeč prokázal odbornost tím, že jeho předmět podnikání jsou výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, přičemž do této kategorie patří i obor č. 45 – přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební práce. Jak ovšem správně zdůraznil krajský soud v napadeném rozsudku, „*tento obor definuje nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. K bodu 45 tam zmíněné nařízení mimo jiné uvádí, že jde o činnosti spojené zejména s dokončováním, úpravou a obnovou staveb prováděné bez přímé vazby na vlastní stavební činnost. Dle stejného nařízení do zmíněné kategorie nepatří zednické, stavebně-tesařské, pokrývačské, kamnářské obkladačské, štukatéřské, malířské, lakýrnické a natěračské práce, obkládání sádrokartonem a další práce, jež jsou předmětem řemeslných živností.*“ Ze zadávací dokumentace přitom plyne, že stěžovatel požadoval po vybraném dodavateli provedení zámečnických, malířských a zednických prací, vč. zkoušky elektrických zařízení. Tyto požadavky však nespádají do rozsahu živnostenského oprávnění, jímž disponoval vybraný dodavatel, nýbrž spadají do tzv. řemeslných živností. Lze tedy souhlasit s tím, že vybraný dodavatel nespĺňoval kvalifikační předpoklady, pročť měl být stěžovatelem ze soutěže o předmětnou zakázku v relevantních částech vyřazen (§ 60 ZVZ). Tím, že tak stěžovatel neučinil, porušil podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace, že bude při výběru dodavatele postupovat podle ZVZ nebo podle pravidel pro výběr dodavatelů.

[23] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nepřipadný i poukaz stěžovatele na náleze Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. III ÚS 351/04. Tento náleze neposuzoval shodnou skutkovou a právní situaci, ke které došlo v nyní projednávané věci. Označený náleze se primárně zabýval otázkou příslušnosti rozhodujícího soudu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Pro danou věc nejsou relevantní ani obecná východiska označeného nálezu. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by postup krajského soudu byl přepjatě formalistický, resp. že by jeho



pokračování

závěry byly v „extrémním“ nesouladu se skutkovými a právními zjištěními, či s principy spravedlnosti. Nejvyšší správní soud považuje závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku za zcela správné, podložené dostatečně zjištěným skutkovým stavem, jakož i podrobně vysvětlené.

[24] V dalším okruhu námitek stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu stran pojmu „aktivace“. Podle stěžovatele nelze souhlasit s tím, že by uvedený pojem byl pojmem veřejně známým, tj. že by bylo lze v obecné rovině presumovat jeho význam. Tento pojem nebyl stěžovateli znám. Nebyl přitom blíže vysvětlen ani v dotačních pravidlech, v důsledku čehož nemůže být nyní vykládán ke stěžovatelově tíži.

[25] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Termín „aktivace“ je v dotačním právu používán naprosto běžně. Odkázat lze např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, č. j. 2 Afs 431/2017-24, který se zabýval i obdobnou námitkou. *„Z odborných publikací dostupných v rozhodném období, a tedy zjevně se zabývajících účetními pojmy v té době užívanými, lze poukázat např. na Slovník účetních pojmů, ASPI, Wolters Kluwer, Praha 2006, který aktivaci vnímá jako uznání vynaložených nákladů za aktivum, přičemž k aktivaci dochází mj. při vytvoření dlouhodobého majetku vlastní činností (s. 17). Aktivaci jako převedení materiálu a zboží vyrobeného ve vlastní režii do aktiv znala i publikace Dana Kovanicová, Abeceda účetních znalostí pro každého, Bova Polygon, Praha 2007, a dokonce i natolik základní publikace jako je příručka Věra Rubáková, Účetnictví pro úplné začátečníky 2008, Grada, Praha 2008, která hovoří o aktivaci dlouhodobého hmotného majetku vlastní činností na s. 123.“* Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel se zavázal respektovat dotační podmínky, které stanovily zcela jednoznačný zákaz aktivace. Pokud stěžovateli nebyl tento pojem znám, mohl poskytovatele dotace požádat o jeho vysvětlení. Stěžovatel však takto nepostupoval a teprve později v návaznosti na kontrolní zjištění správce daně se snažil tvrdit, že nevěděl, co uvedený pojem znamená. Takový postup považuje soud za účelový. Nejvyšší správní soud souhlasí i s navazujícími závěry krajského soudu, vč. těch, ve kterých dovedl nepřiléhavost stěžovatelem označené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33, ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90, či ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 Afs 24/2011-51). I podle názoru kasačního soudu se tyto rozsudky nezabývají stejnou situací, ke které došlo v dané věci. Souhlasit lze i s konstatováním krajského soudu že v daném případě *„nejde o následné vysvětlování pojmů a retroaktivní výklad, jak tvrdí žalobce. O takový případ by šlo, pokud by aktivace byla zcela neznámým a nevysvětleným pojmem nebo naopak měla mnoho různých a protichůdných významů. Pak by dodatečné vysvětlení skutečně zasáhlo do práv žalobce. To se však nestalo.“*

[26] Důvodnými neshledal soud ani námitky mířící proti uložené výši odvodu. Předně konstatuje, že uvedená kasační námitka byla koncipována velmi obecně. Stejnou míru obecnosti přitom vykazovala rovněž v rámci správní žaloby a krajskému soudu proto nelze vytýkat, že ji posoudil rovněž obecně. Kvalita a podoba (konkrétnost či obecnost) soudního rozhodnutí je vždy zásadním způsobem předurčena kvalitou a podobou návrhu. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta (srov. rozsudek

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí). Krajský soud se přitom žalobním bodem stran nepřiměřené výše odvodu zabýval v předestřené rozsahu. Zkoumal její přiměřenost i z pohledu konstantní judikatury (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017-33, ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42 atp.). Správně dovodil, že správní orgán při výměře konkrétní výše jednotlivých odvodů dodržel procentní sazby odvodů tak, jak je stanoví příloha rozhodnutí o poskytnutí dotace (kategorizace nedostatků), přičemž i náležitě vysvětlil, k jakým okolnostem při jejich stanovení přihlížel (srov. str. 21 až 65 zprávy o daňové kontrole). Je přitom pravdou, že uvedená příloha umožňuje snížení odvodu pod dohodnutou procentní sazbu, k tomu však správní orgán nepřistoupil, což rovněž řádně odůvodnil. Dostál tak požadavkům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33 a na něj navazující judikatury. V podrobnostech i zde odkazuje Nejvyšší správní soud na vyčerpávající odůvodnění rozsudku krajského soudu.

[27] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[28] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[29] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[30] Nejvyšší správní soud dodává, že samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném oprávněném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44). S ohledem na povahu dané věci rozhodl zdejší soud ve věci přednostně (§ 56 s. ř. s. v návaznosti na § 120 s. ř. s.).

[31] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovateli, a to k rukám jeho zástupce.

pokračování

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. května 2023

Tomáš Foltas  
předseda senátu