



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **SEMACZ, s. r. o.**, sídlem Větrovy 99, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 16. 7. 2019, č. j. MPO 36776/19/61100/01000, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. 9 A 130/2019-62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. 9 A 130/2019-62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný přiznal žalobkyni dotaci k financování projektu „*Modernizace energetického hospodářství administrativní budovy SEMACZ s.r.o.*“, reg. č. CZ.01. 3. 10/0.0/0.0/16_061/0011229, ve výši 1 342 140 Kč (vyplácenou *ex post*). Žalobkyně v rámci jejího čerpání požádala o proplacení částky 345 940 Kč, žalovaný však schválil k proplacení toliko částku 37 500 Kč. Ve zbytku požadovanou část dotace nevyplatil podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Hlavním důvodem krácení dotace bylo porušení zákazu dělení předmětu zakázek financovaných z dotace na menší (formálně samostatné) zakázky, čímž došlo ke snížení jejich předpokládané hodnoty. Žalobkyně byla dle

žalovaného povinna sečíst hodnoty souvisejících dodávek a služeb, které v rámci projektu pořídila. Výše nevyplacené dotace (výše krácení) činila v souladu s dotačními podmínkami 100 % (z částky výdajů souvisejících se zakázkami dotčenými vytýkaným pochybením), neboť došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovené limity a zadání zakázek v mírnějším režimu, než byl stanoven před jejich rozdělením. Proti opatření o nevyplacení části dotace podala žalobkyně námitky, o kterých rozhodl ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku tak, že jim nevyhověl a opatření spočívající v nevyplacení části dotace potvrdil.

[2] Dle rozhodnutí ministra žalobkyně v rozporu s pravidly pro výběr dodavatelů nevyhlásila výběrové řízení na dodávku tepelného čerpadla, boileru, regulace otopné soustavy a dále na stavební práce (zakázku uměle rozdělila). Výše krácení dotace proto činila 100 %. K uplatněným námitkám ministr konstatoval, že pro posouzení souvisejících dodávek či služeb je irelevantní, zda se jedná o dodávky či stavební práce a jaké živnostenské oprávnění je potřeba pro jejich realizaci. Stěžejní je funkční souvislost jednotlivých plnění. Dle ministra byla všechna plnění součástí jednoho projektu a jednalo se o jeden funkční celek. Pokud by vedle dodávaných technologií (čerpadlo, boiler, ad.) nebyly provedeny rovněž stavební práce, technologie by nebylo možno efektivně využít. K argumentaci žalobkyně, že všechna plnění nebyl schopen dodat jeden dodavatel, ministr uvedl, že výběrové řízení mohlo a mělo být vyhlášeno s možností dílčího plnění.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu žalobou u Městského soudu v Praze, v níž rozporovala výhradně závěr, že nebyla oprávněna zakázku rozdělit. V této souvislosti namítala, že z hlediska věcné, časové a místní souvislosti plnění se jednalo minimálně o dvě zakázky s rozdílným předmětem plnění: 1) čerpadlo, boiler, krbová vložka a regulace otopné soustavy, 2) LED osvětlení a úpravy elektroinstalace. U obou zakázek činila předpokládaná hodnota plnění do částky 500 000 Kč bez DPH, žalobkyně tedy nebyla povinna postupovat podle pravidel pro výběr dodavatelů.

[4] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví argumentaci žalobkyně nepřisvědčil. Dospěl k závěru, že s ohledem na jednotný cíl obou žalobkyní označovaných zakázek (snížení energetické náročnosti), jednotu místa (modernizace budovy žalobkyně) a času (srpen 2017 až prosinec 2019) nebyla žalobkyně oprávněna zakázky dělit, ale měla jejich předpokládané hodnoty sečíst. Žalovaným podporované aktivity totiž byly schopny zajistit účel projektu pouze ve vzájemné souvislosti a představovaly plnění, která na sebe úzce navazovala.

[5] Městský soud však žalobou napadené rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu zrušil z důvodu shledané nepřezkoumatelnosti úvahy o výši krácení dotace. Měl za to, že podle úvodních ustanovení *Kategorizace nedostatků při zadávání veřejných zakázek se stanovením výše odvodu za porušení rozpočtové kázně*, která tvořila přílohu č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále jen „sazebník“), měl žalovaný vést úvahy o závažnosti pochybení žalobkyně z hledisek kritérií obsažených v bodě 3 těchto úvodních ustanovení (např. úroveň soutěže, transparentnost, rovný přístup, přiměřenost, vliv pochybení na potenciální uchazeče, ad.) a rovněž vysvětlit naplnění podmínky uvedené v bodě 4 úvodních ustanovení, že krácení ve výši 100 % je vyhrazeno nejzávažnějším případům, kdy pochybení zvýhodnilo určité dodavatele a/nebo naznačuje podvodné jednání. Správní orgány dle městského soudu

pokračování

takovou úvahu neprovedly a bez dalšího aplikovaly krácení ve výši 100 %. Vydaná správní rozhodnutí proto nelze dle městského soudu přezkoumat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž rozporoval závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu pro nedostatek úvah o výši krácení dotace.

[7] Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že neprovedl úvahu o tom, podle jakých ustanovení sazebníku posuzoval jednání žalobkyně. V rozhodnutí jednoznačně uvedl, že krácení dotace ve výši 100 % vyplývá z položky 2 sazebníku obsahujícího skutkovou podstatu „*Umělé rozdělení předmětu zakázky na dodávky/služby/stavební práce*“. Rozdělená zakázka (její části) byla zadána přímo bez vyhlášení výběrového řízení. Žalobkyně tedy zadala zakázku přímo konkrétnímu dodavateli (či dodavatelům), což představuje nejzávažnější pochybení, neboť neproběhla žádná soutěž mezi potenciálními dodavateli. V daném případě tedy nebyl dán prostor pro snížení sazby krácení. Rozdělením zakázky na jednotlivé části se žalobkyně zcela vymanila z režimu dotačních pravidel pro výběr dodavatelů. Stěžovatel dále poukázal na inspiraci jím připravených dotačních pravidel s předpisy Evropské unie s tím, že pokud by neuplatňoval stejné finanční opravy za stejná pochybení, jako uplatňuje Komise, nebyla by uvedená dotace způsobila k proplacení z evropských prostředků. Odkázal rovněž na metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporovala závěry městského soudu ve věci samé, tedy že nemohla zakázku rozdělit, a proto byla povinna konat výběrové řízení. V této souvislosti předestřela náhled na to, co je plněním stejného nebo srovnatelného druhu s místní, věcnou a časovou souvislostí. Ke shledané nepřezkoumatelnosti úvah stěžovatele o výši krácení dotace uvedla, že tyto úvahy jsou irrelevantní, neboť se odvíjejí od skutečnosti, že se skutečně dopustila porušení podmínek dotace.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Na úvod Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatelem vymezené důvody kasační stížnosti (kasační námitky), pro které se domáhá zrušení rozhodnutí krajského soudu. Těmito důvody je Nejvyšší správní soud (až na zákonem stanovené výjimky) ve smyslu § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vázán. V nynějším řízení se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat argumentací žalobkyně, již zpochybňuje věcnou správnost napadeného rozsudku, neboť tu stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybnil. Jádrem sporu v nyní souzené věci spočívá výhradně v otázce, zda rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu je v otázce výše krácení dotace (ne)přezkoumatelné.

[11] Podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel *v rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo porušení*

povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

[12] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

[13] Základním principem při stanovení výše odvodů za porušení rozpočtové kázně je princip proporcionality, jehož uplatnění v dotačních vztazích podrobně popsal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS. Princip proporcionality (přiměřenosti) vnáší do dotačních vztahů požadavek rozumné rovnováhy mezi závažností porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace (pochybením na straně jedné) a výší odvodu předepsaného poskytovatelem za toto porušení (následkem na straně druhé). Princip proporcionality se uplatní nejen při stanovení odvodů již vyplacených dotací, ale i v případě preventivního nevyplacení dotace (či její části) poskytovatelem postupem dle § 14e rozpočtových pravidel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, bod 36).

[14] Samotné znění § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (citovaného výše) upravuje, že poskytovatel může již v rámci rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovit, že nesplnění určitých jím stanovených podmínek, dojde-li k němu v budoucnu, bude postiženo nižším odvodem, a to ve výši, kterou poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace vyjádří procentním rozmezím či pevným procentním podílem. I při tomto stanovení nižších odvodů je poskytovatel povinen aplikovat princip proporcionality, tzn. přihlédnout k závažnosti budoucího potenciálního pochybení (§ 14 odst. 5 rozpočtových pravidel).

[15] Z citované zákonné úpravy vychází i Nejvyšší správní soud, který např. již ve výše označeném rozsudku č. j. 2 Afs 192/2018-74 vyslovil následující závěry: „Existence sazebníku s pevně určenými hodnotami, včetně snížených sazeb, kombinuje požadavek na legitimní očekávání a shodný postup orgánu veřejné moci ve skutkově totožných či podobných případech, s požadavkem na dodržování principu proporcionality. Již samotné sazby uvedené v sazebníku finančních oprav tedy lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou, neboť předmětný sazebník obsahuje velmi přesně a konkrétně uvedený „popis případu“, čili možného porušení regulačního rámce dotačních pravidel, a k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku; právě tato poměrně velká kazuističnost jednotlivých případů možného porušení zaručuje přiměřenou individualizaci sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace“ (bod 36, pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[16] V nyní souzené věci čl. VII rozhodnutí o poskytnutí dotace předem upozornil příjemce na zákonnou možnost nevyplacení dotace (jejího krácení) pro případ, že dojde

pokračování

k porušení dotačních podmínek, mezi které spadají i pravidla pro výběr dodavatelů stanovená v příloze č. 2 rozhodnutí. V této souvislosti čl. VII odkazuje na přílohu č. 3, která určuje výši odvodu za jednotlivá porušení rozpočtové kázně (sazebník). Je tedy zřejmé, že poskytovatel dotace v daném případě využil zákonem stanovenou možnost (§ 14 odst. 5 a § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel) a předem stanovil výši odvodů za případné budoucí nesplnění konkrétních dotačních podmínek.

[17] Sazebník obsahuje 23 typových situací pochybení při zadávání zakázek (skutkových podstat), u nichž je zpravidla uvedena výše krácení pevnou procentní sazbou 25 % (z částky odvíjející se od hodnoty zakázky, u níž došlo k pochybení); a dále umožňuje uplatnění nižší procentní sazby (10 % nebo 5 %) v závislosti na závažnosti konkrétního pochybení. Z důvodu možného snížení krácení z 25 % na nižší procentní sazbu obsahují úvodní ustanovení sazebníku v bodě 3 konkrétní pravidla, jak má být závažnost pochybení posuzována.

[18] Pouze ve třech případech sazebník stanoví výši odvodu/krácení procentní sazbou 100 %, a sice pro zadání zakázky zcela bez uveřejnění nebo oznámení zahájení výběrového řízení (položka 1), pro umělé rozdělení předmětu zakázky (položka 2) a pro střet zájmů (položka 18). K této maximální procentuální sazbě se vztahuje i bod 4 úvodních ustanovení sazebníku, který konkrétně uvádí: „*Sankce ve výši 100 % bude udělena pouze v nejzávažnějších případech, kdy dané pochybení zvýhodňuje určité dodavatele a/nebo když pochybení naznačuje/směruje k podvodnému jednání.*“

[19] Je zřejmé, že skutkové podstaty definované jako „*zadání zakázky bez uveřejnění/oznámení výběrového řízení*“ a „*umělé rozdělení předmětu zakázky*“ představují typově nejzávažnější pochybení („nejzávažnější případy“ ve smyslu bodu 4 úvodních ustanovení sazebníku), neboť samy o sobě (ze své vlastní podstaty) „*vždy zvýhodňují určitého dodavatele*“, který byl příjemcem dotace vybrán přímo, bez výběrového řízení. Tomu odpovídá i jejich systematické zařazení na samotný počátek výčtu možných pochybení (položka 1 a 2). V souladu s dotačními podmínkami tedy v takovém případě není dán žádný prostor pro snížení předepsané sazby 100 %, neboť uvedené pochybení směřuje přímo proti jednomu ze základních cílů úpravy zadávání veřejných zakázek, a sice zajištění účinné a otevřené hospodářské soutěže.

[20] Přestože i položka 2 sazebníku obsahuje možnost korekce výše krácení na 25 %, je zjevné, že tato možnost ve stěžovatelském případě nepřípadala do úvahy, neboť je podmíněna alespoň určitou mírou uveřejnění a umožněním podávat nabídky i dodavatelům, kteří nebyli vyzváni k podání nabídky. Z obsahu spisové dokumentace (viz kontrolní protokol ze dne 17. 1. 2019, č. j. 019518-2018/OPPIK) v daném případě vyplývá, že dotčené zakázky byly zadány „*napřímo bez výběrového řízení*“ (str. 5), a tedy bylo jejímu poskytovateli i příjemci zřejmé, že nedošlo k žádnému uveřejnění, resp. k výběrovému řízení, a že žádní jiní dodavatelé nabídky podávat nemohli. Závěr o zadání dotčených nabídek napřímo bez výběrového řízení ostatně nečinila v předchozím řízení sporným ani žalobkyně.

[21] Nejvyšší správní soud tak nepovažuje za správné hodnocení městského soudu, že úvahy stěžovatele (resp. ministra průmyslu a obchodu) o výši krácení dotace jsou nepřezkoumatelné. Aplikaci bodu 3 úvodních ustanovení sazebníku stěžovatel nemusel v rozhodnutí výslovně vysvětlovat, neboť v nyní souzené věci nebyl aplikovatelný. K jeho

užití dochází toliko v případech, kdy konkrétní položka sazebníku předpokládá možnost snížení procentuální sazby a váže ji na naplnění neurčitěho právního pojmu „závažnost pochybení“, který je následně blíže vykládán prostřednictvím bodu 3 úvodních ustanovení sazebníku. Mezi tyto případy ovšem nespadá porušení dotačních pravidel vytýkané v nyní souzené věci a hodnocené jako umělé rozdělení zakázek. Položka 2 totiž stanovuje podmínky snížení krácení na 25 % (popsané výše), které v souzené věci nebyly naplněny.

[22] Jakkoli stěžovatel mohl v rozhodnutí či v oznámení o nevyplacení části dotace podrobněji vysvětlit, že pochybení uvedená pod položkami 1 a 2 představují vždy (ze své vlastní povahy) „nejzávažnější případy“ ve smyslu bodu 4 úvodních ustanovení sazebníku, neboť *de facto* vždy znemožňují hospodářskou soutěž, nepovažuje Nejvyšší správní soud rozhodnutí stěžovatele (s přihlédnutím k jeho obsahu a obsahu jemu předcházejícího opatření o krácení dotace) za nepřezkoumatelné pouze z toho důvodu, že výslovně nezmínilo bod 4 úvodních ustanovení sazebníku.

[23] V oznámení o nevyplacení části dotace je dostatečně popsáno porušení spočívající v umělém rozdělení zakázky na menší, čímž došlo ke snížení jejich předpokládané hodnoty pod stanovené limity. Tímto způsobem si žalobkyně vytvořila možnost zadat zakázky v mírnějším (resp. zcela neregulovaném) režimu, přičemž pro tento typ pochybení sazebník stanovil procentní sazbu krácení ve výši 100 %. Rozhodnutí ministra v této souvislosti dále upřesnilo, že žalobkyně nevyhlásila výběrové řízení na vyjmenované dodávky a stavební práce, uměle zakázku rozdělila, a proto výše krácení činila 100 %. V obou případech vylicení skutkových okolností doprovázejí odkazy na příslušnou část dotačních podmínek (konkrétně položku 2 sazebníku).

[24] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi spíše výjimečné a mělo by být vyhrazeno situacím, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů. V nyní souzené věci není vydané správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť ve spojení s jemu předcházejícím oznámením o nevyplacení části dotace je z jeho obsahu dostatečně seznatelné nejen to, v čem dle stěžovatele spočívalo pochybení žalobkyně, nýbrž i příslušná skutková podstata sazebníku, pod kterou stěžovatel příslušné pochybení podřadil, včetně procentuální sazby výše krácení dotace, která byla tomuto pochybení přiřazena.

[25] Městský soud tak dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému závěru, že vydané správní rozhodnutí je v otázce výše krácení dotace nepřezkoumatelné.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti podané kasační stížnosti, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský

pokračování

soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Opětovně tedy posoudí důvodnost podané žaloby a v ní uplatněných žalobních bodů.

[27] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. července 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu