



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **Aleš Janouch**, IČO 49333488
sídlem Skochovice 37, 503 51 Nový Bydžov
zastoupený Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem
se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2021, č. j. 19370/21/5000-10611-712427,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Ministerstvo životního prostředí poskytlo žalobci na základě rozhodnutí ze dne 16. 3. 2017 dotaci na projekt s názvem „Realizace kompostárny – Aleš Janouch“.

Dotace byla žalobci poskytnuta z prostředků Fondu soudržnosti ve výši 85 % způsobilých výdajů projektu, tedy ve výši 4 927 450 Kč.

2. Finanční úřad pro Královéhradecký kraj („správce daně“) provedl u žalobce daňovou kontrolu, při níž dospěl k závěru, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů „zákon o rozpočtových pravidlech“). Podle správce daně žalobce v zadávacím řízení, které proběhlo v rámci realizace uvedeného projektu, porušil zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách („zákon o veřejných zakázkách“). Správce daně konkrétně shledal porušení rozpočtové kázně v tom, že žalobce
 - a. neumožnil dílčí plnění zakázky, čímž se dopustil skryté diskriminace a tím porušení zásady zákazu diskriminace zakotvené v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách;
 - b. stanovil požadavky na prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů v rozporu se zásadou transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách;
 - c. uzavřel kupní smlouvu s vybraným uchazečem, přestože tento uchazeč neposkytl řádnou součinnost k uzavření smlouvy, neboť před uzavřením smlouvy nepředložil veškeré doklady prokazující úplné splnění technických kvalifikačních předpokladů tak, jak je zadavatel požadoval v zadávací dokumentaci;
 - d. převzal pořizovaný traktor a nakladač teleskopický manipulátor ještě před uzavřením kupní smlouvy; traktor zřejmě nepřevzal přímo od vybraného uchazeče, ale od jeho subdodavatele; celkově z postupu žalobce není možné jednoznačně dovodit, jakým způsobem probíhalo předání uvedených strojů a kdo je ve skutečnosti žalobci předával; navíc kvůli nemožnosti prověřit doklady oboustranně je proces předání strojů prakticky nekontrolovatelný, došlo tak k porušení zásady transparentnosti.
3. Správce daně proto vydal dne 21. 1. 2020 platební výměr, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu v částce 1 105 000 Kč (tj. ve výši 25 % z částky dotace použité na financování předmětné zakázky). Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti uvedenému platebnímu výměru.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

4. Žalobce polemizoval se závěrem o jeho pochybení spočívajícím v tom, že **nerozdělil veřejnou zakázku na části**. Poukázal na skutečnost, že povinnost zadavatele rozdělit veřejnou zakázku na části je dovozována judikaturou v situacích, kdy je předmět veřejné zakázky vymezen natolik široce, že by tím došlo k podstatnému znevýhodnění určitého segmentu dodavatelů. Podle názoru žalobce ale není možné rozdělovat veřejné zakázky na části tam, kde by to (byť i teoreticky) mohlo přinést zmnožení počtu podaných nabídek. V daném případě byly v zadávacím řízení poptávány stroje patřící do téže kategorie (zemědělské stroje), které mají fungovat společně, na jediném místě, v jediném zařízení, se společným cílem (na traktoru jsou závislé dva ze tří dalších poptávaných strojů, tyto navíc mají spolupracovat se samostatným nakladačem – teleskopickým manipulátorem ve funkční shodě).

5. Žalovaný hovořil o poptávaných strojích jako o „různorodém plnění“, případně jako o „různých strojích spadajících do různých tržních segmentů, které jsou vyráběny a nabízeny různými segmenty dodavatelů“, či dokonce jako o „různých strojích vykonávajících různé činnosti, fungující na různém principu a sloužící k rozdílným účelům“. Podle žalobce jsou tato tvrzení nepravdivá. Nejedná se o na sobě zcela nezávislé kusy techniky. Všechna poptávaná technika je využívána při zemědělských činnostech, při manipulaci s bioodpadem. Technika musí být z velké části kompatibilní.
6. V takové situaci není podle žalobce povinností zadavatele rozdělit veřejnou zakázku na části. Samozřejmě je možné, že někteří dodavatelé zemědělské techniky nebudou disponovat všemi poptávanými výrobky. Na to ale pamatují instituty společné nabídky a subdodavatelství. Správce daně a žalovaný tak interpretují zásady zadávání veřejných zakázek příliš extenzivně, neboť jejich výklad inklinuje k úplnému odstranění subdodavatelství a podávání společných nabídek. Takové striktní závěry nelze ze zákonné úpravy dovozovat.
7. Žalobce nesouhlasil s argumentem, že vybraný dodavatel byl „nucen“ předmět veřejné zakázky poskytnout žalobci s využitím tří subdodavatelů. Z oněch tří subdodavatelů jsou totiž dva korporátně provázáni s vybraným dodavatelem v jediném koncernu. Nejedná se tedy o „pravou“ subdodávku. Proto lze jen s velkými obtížemi na tomto dodavatelském řetězci dokazovat, že stanovení nerozděleného předmětu veřejné zakázky deformovalo hospodářskou soutěž. Rozdělení plnění mezi různé části jediného koncernu mohlo sledovat i vnitrokoncernovou politiku či jiné zájmy, které zadavatel nemohl ovlivnit.
8. Pokud dva z pěti zadavatelem oslovených dodavatelů uvedli, že nejsou schopni dodat sami veškeré poptávané stroje, pak to dle žalobce znamená, že hned tři byli schopni poptávané plnění dodat. Skutečnost, že nakonec nabídku podal jen jeden z nich, nevypovídá nic o tom, že by snad stanovený předmět veřejné zakázky měl být diskriminační. Ostatně sám správce daně uvedl ve zprávě o daňové kontrole, že dva z pěti oslovených dodavatelů nepodali nabídku z kapacitních či časových důvodů, nikoli proto, že toho nebyli s ohledem na nerozdělení veřejné zakázky na části schopni. Jen jeden z oslovených dodavatelů uvedl, že nemohl dodat celý předmět plnění, neboť traktory vůbec neprodává. Většina zadavatelem oslovených dodavatelů tedy byla schopna zajistit celé poptávané plnění.
9. Judikatura, na kterou se správce daně odvolával při formulování svých závěrů, se týkala situací, kdy byl do předmětu nerozdělené veřejné zakázky zahrnut i nezanedbatelný podíl plnění, které bylo poskytováno jiným segmentem dodavatelů, než u stěžejní části předmětu plnění. V případě žalobce se ale o takovou situaci nejedná.
10. Žalovaný se nevypořádal s příklady absurdních dopadů rozdělování veřejných zakázek na části vždy, když je to možné, resp. vždy, když je na trhu přítomen dodavatel, který by mohl poskytnout jen část poptávaného plnění. Žalovaný k tomu jen konstatoval, že každý případ je třeba posuzovat samostatně. Žalobce považoval takový závěr za nedostatečný, neboť dovozuje-li žalovaný povinnost k rozdělení veřejné zakázky na části ze zásad zadávání veřejných zakázek, pak nutně musí základní fungování tohoto pravidla platit stejně u všech druhů veřejných zakázek.
11. Žalobce dále namítl, že z žádného ze soudních rozhodnutí, odkazovaných správcem daně a žalovaným, nevyplývá závěr o povinnosti provádět průzkum trhu za účelem zjištění dostupnosti poptávaných věcí či rozvrstvení poptávaných věcí v nabídkách

- dodavatelů. Naopak, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010-135, dospěl k závěru, že rozdílnost plnění poptávaného v rámci jediné nerozdělené veřejné zakázky musí být patrná i bez provádění analýz a průzkumů. Žalovaný k tomu uvedl, že zadavatel nemusí provádět žádný extenzivní průzkum, ale postačí se jednotlivých oslovených dodavatelů zeptat na dostupnost poptávaného výrobku, případně prověřit, zda na webových stránkách mají nabízeny veškeré poptávané stroje nebo nikoli. S tímto závěrem žalobce nesouhlasil.
12. Podle žalobce je takové posuzování výrazně jednodušší v situaci, kdy již proběhlo zadávací řízení, ve kterém byli osloveni konkrétní dodavatelé. V případě, kdy však zadavatel např. chystá otevřené řízení (v němž je zakázáno oslovování konkrétních dodavatelů), nemá k dispozici žádný okruh dodavatelů, jejichž nabídky by mohl prozkoumat. Může se tedy např. doptat tří nebo čtyř jemu známých dodavatelů, zda veškeré poptávané plnění nabízejí. To nicméně zadavatele v žádném případě neochrání před postihem ze strany orgánů dozoru nad dodržováním rozpočtové kázně obdobně jako v případě žalobce. Pokud by totiž měla platit východiska nastíněná žalovaným v napadeném rozhodnutí, pak by správci daně stačilo najít jednoho či dva dodavatele, kteří nejsou schopni dodat veškeré poptávané plnění a bylo by shledáno porušení povinnosti zadavatele a nařízen odvod z dotace.
13. V projednávané věci nelze podle žalobce učinit závěr, že je na první pohled patrné, že poptávané stroje nejsou běžně dodávány tímž segmentem dodavatelů. Naopak, vše nasvědčuje tomu, že všechny stroje jsou charakterově velmi podobné. Tím spíše nebyl zadavatel povinen provádět průzkum dostupnosti poptávaného plnění u jednotlivých dodavatelů. Přizpůsobovat předmět veřejné zakázky možnostem tří nebo čtyř oslovených dodavatelů by navíc vzbuzovalo pochybnosti ohledně dodržení zásady rovného přístupu ke všem dodavatelům.
14. Názor žalovaného týkající se povinnosti zadavatele provést průzkum trhu, zjistit dostupnost poptávaných strojů u jednotlivých dodavatelů a podle toho nastavit rozdělení veřejné zakázky na části, rovněž popírá existenci subdodavatelství a institutu společné nabídky.
15. Výklad prezentovaný žalovaným je přísný a odtržený od reality. Zadavatelé nejsou v praxi schopni eliminovat riziko, že jimi poptávané plnění bude převážná část dodavatelů daného segmentu moci poskytnout i bez subdodávky či bez jiné formy kooperace s dalšími dodavateli. Závěr o diskriminaci „menších“ dodavatelů, jak jej nastínil žalovaný, je projevem nezkušenosti se zadavatelskou realitou. Názor správce daně, že rozdělení zakázky by vedlo k lepším cenám strojů, je v rozporu s žalobcovou třicetiletou obchodní praxí. Prodává-li totiž dodavatel jeden druh zboží, musí na něm mít přiměřený zisk. Prodává-li dodavatel dva druhy zboží společně, může si dovolit mít na obou menší zisk, nebo na jednom nulový. Prodává-li dodavatel tři druhy zboží společně, může si dovolit na všech třech menší zisk, nebo na dvou nulový atd. Tato logika je nezpochybnitelnou obchodní politikou všech obchodníků. Více druhů zboží prodávané jediným dodavatelem znamená na trhu lepší cenu.
16. V části, která se věnuje údajně **nejednoznačnému vymezení zadávacích podmínek** (konkrétně kritéria technické kvalifikace), bylo napadené rozhodnutí dle názoru žalobce nepřezkoumatelné, neboť nereagovalo na vznesené odvolací námitky. Žalobcovo vymezení zadávacích podmínek bylo dostatečně pochopitelné a jednoznačné.

17. Podle žalobce je zřejmé, že zadavatel vymezil kritérium technické kvalifikace benevolentně. Umožňuje doložení zakázek týkajících se též zemědělské techniky i jiných strojů podobně zaměřených. Argumentace správce daně, podle níž kritérium technické kvalifikace může být vyloženo též tak, že zadavatel požaduje doložení referenčních zakázek spočívajících v dodávce všech strojů, není na první pohled racionální. Žalobce záměrně v zadávacích podmínkách hovoří též o „podobných“ zařízeních. Navíc žalobce (zadavatel) výslovně připouští i „libovolné kombinace“ vymezeného předmětu referenčních zakázek. Nelze dospět k jinému výkladu, než že zadavatel uzná referenční zakázky týkající se vyjmenovaných strojů, a to i jednotlivě, případně dokonce i referenční zakázky jiných podobných zařízení, a to i jednotlivě.
18. I kdyby byla připuštěna pochybnost ohledně správného výkladu daného kritéria technické kvalifikace, nelze odhlédnout od interpretačních metod, které jsou dovozovány rozhodovací praxí a mají svou oporu přímo v zákoně o veřejných zakázkách. Vystane-li totiž ohledně zadávacích podmínek interpretační problém, který nebyl vyřešen v průběhu zadávacího řízení, platí obecná zásada, že nejednoznačnost zadávacích podmínek se vykládá k tíži zadavatele, neboť je to on, kdo odpovídá za jejich správnost a úplnost (viz § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách).
19. Žalobce nesouhlasil také se závěrem žalovaného, podle nějž nehraje žádnou roli, že vymezení kvalifikačního kritéria schválil poskytovatel dotace, žádný z dodavatelů se na výklad kritéria nezeptal v rámci žádosti o dodatečné informace ani nepodal v tomto směru námitku a že vybraný dodavatel doložil seznam významných dodávek, který zadavatel bez námitek přijal. Údajné „zmatení“ dodavatelů tedy není doloženo ničím jiným než názorem žalovaného, že dané kritérium kvalifikace lze vyložit více způsoby.
20. K závěru o **neposkytnutí součinnosti zadavateli před podpisem smlouvy** žalobce uvedl, že věcně je tento závěr jen pokračováním výše rozebrané údajné nejednoznačnosti zadávací podmínky stanovující kritérium technické kvalifikace. K tomuto závěru žalobce předložil v rámci daňové kontroly i v rámci odvolání ucelenou argumentaci, kterou žalovaný opomenul vypořádat. Jeho rozhodnutí je tedy v tomto bodě nepřezkoumatelné.
21. Žalobce v odvolání uvedl, že dospěl coby zadavatel k závěru, že vybraný dodavatel stanovené kvalifikační předpoklady naplnil předložením potvrzení o referenčních zakázkách vztahujících se k prodeji traktorů. Podle žalobce mezi ním a vybraným dodavatelem (a patrně i všemi dalšími dodavateli, kteří zadávací podklady četli) nebylo sporu ohledně toho, jak jsou kvalifikační požadavky definovány. Veškeré relevantní okolnosti nasvědčují tomu, že požadavek na technickou kvalifikaci zněl na předložení tří referenčních zakázek vztahujících se alespoň k jednomu z poptávaných typů strojů příp. dokonce ke strojům obdobným.
22. Žalobce nesouhlasil rovněž se závěrem o **netransparentním předávání strojů**. Namítl, že pokud došlo mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem k jakémukoli jednání mimo striktně daný právní rámec, nemá to vliv na průběh zadávacího řízení ani na výběru dodavatele, natož pak na využití dotačních prostředků. Zákon o veřejných zakázkách obsahuje toliko právní úpravu zadávacích řízení a procesů, které vedou k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku obecně. Tvrzení žalovaného, že převzetí strojů před uplynutím lhůty pro podání námitek v zadávacím řízení, v němž je jediný (a to vybraný) účastník, je porušením transparentnosti, je nesprávné. V okamžiku, kdy došlo k projednávanému převzetí některých z poptávaných strojů, neměl již žádný dodavatel

- možnost podat námitky, a proto byl běh této lhůty naprosto formální. Plnění mimo smluvní rámec je pak čistě soukromoprávní věcí, která nemá žádný vztah k právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Navíc platí, že plnil-li vybraný dodavatel dříve, než podle smlouvy měl, a to za situace, kdy se jednalo o zadávací řízení bez dalších účastníků, neměl takový postup žádný vliv na průběh soutěže a na využití dotačních prostředků.
23. Pokud jde o to, že došlo k plnění subdodavatelem, nikoli vybraným dodavatelem, žalobce odkázal na skutečnost, že společnost AGRI SYSTEM, a.s., je dceřinou společností vybraného dodavatele, který je jejím jediným společníkem (tedy akcionářem). Plnění u tohoto subdodavatele je tedy bez dalšího pochopitelné. Fakt, že se zadavatel s vybraným dodavatelem dohodli na převzetí části plnění u subdodavatele, nemůže být vnímáno jako podstatná změna smlouvy či postup, který by smlouvu jakkoli zásadně porušoval.
24. Další okruh žalobních námitek se týkal **ochrany legitimního očekávání**. Žalobce odmítl přijmout, že je v souladu s pravidly poskytování dotací a pravidly kontroly jejich využívání stav, kdy orgány dozoru nad dodržováním rozpočtové kázně mohou zcela odhlédnout od toho, že zadávací podmínky byly spoluvytvářeny poskytovatelem dotace. Ten navíc i pro samotnou daňovou kontrolu potvrdil, že v postupu zadavatele (žalobce) neshledal žádné pochybení.
25. Těžiště argumentace žalovaného v tomto ohledu spočívalo na dvou pilířích – žalobce údajně neprokázal, že by dostal od poskytovatele konkrétní ujištění týkající se (ne)rozdělení veřejné zakázky na části, a v konstatování, že na dotaci není právní nárok. Žalobce se vůči této argumentaci vymezil. Uvedl, že žadatelé o dotaci spoléhají na pokyny poskytovatele dotace, se kterým jsou v pravidelném kontaktu. Pokud pak žadatel o dotaci provede všechny pokyny poskytovatele a následně poskytovatel potvrdí, že je zadávací dokumentace připravena k publikaci, rozhodně nepředpokládá, že následně bude nařčen z toho, že samotný předmět veřejné zakázky byl vymezen nesprávně, nebo že postupoval diskriminačně, s důsledkem v podobě uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.
26. Ochrana legitimního očekávání musí být podle žalobce interpretována smysluplně a nikoli natolik restriktivně, že se jí prakticky nelze dovolat. Je-li poskytovatel dotace aktivní a participuje na přípravě zadávacích podkladů, nelze následně zadavateli vyčíst, že zatížil zadávací podmínky vadou natolik závažnou, jako je nerozdělení veřejné zakázky na části (tj. vadou, které by si jakýkoli poskytovatel dotace měl všimnout již při zběžné kontrole zadávacích podkladů). V právním státě je nepřípustné, aby poskytovatel dotace udílel pokyny k tvorbě zadávacích podkladů, které musí žadatel o dotaci splnit, a následně jiný orgán státní správy konstatoval pochybení při tvorbě zadávacích podmínek. Restriktivní výklad pravidel ochrany legitimního očekávání povede také k dalším problémům. Žadatelé o dotace se budou dotazovat poskytovatelů na množství „konkrétních ujištění“, aby předešli tomu, že bude následně jejich postup zpochybněn. Jistě není úmyslem zákonodárce, aby každý žadatel o dotaci zavalil poskytovatele dotace desítkami žádostí týkajícími se potvrzení správného určení předpokládané hodnoty, druhu veřejné zakázky, nastavení toho či onoho kvalifikačního kritéria atd.
27. Žalobce je tedy přesvědčen, že žalovaný pochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobce coby zadavatel postupoval nezákonně a nebyl při tvorbě zadávacích podmínek (zejména

pak co do nerozdělení veřejné zakázky na části) chráněn legitimním očekáváním. Zadavatel postupoval v souladu s aktivně participujícím poskytovatelem dotace.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

28. Žalovaný předně konstatoval, že námitky, které vznáší v žalobě, žalobce uplatňoval již v daňovém řízení. Správce daně i žalovaný se tak s nimi již vypořádali. Žalovaný zároveň podotkl, že nepovažoval za nutné v napadeném rozhodnutí opakovat všechny závěry uvedené správcem daně ve zprávě o daňové kontrole, jestliže se s nimi ztotožnil. Takový postup je možný, neboť rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. Podle žalovaného tak je nedůvodná námitka, že pouze převzal zjednodušující závěry správce daně, a jeho rozhodnutí tak je nepřezkoumatelné.
29. K námitkám týkajícím se **nerozdělení veřejné zakázky na části** žalovaný uvedl, že žalobce pro tvrzení, že stroje spolu neoddělitelně souvisí a jejich závislost a podobnost je na takové úrovni, a že je v podstatě nemyslitelné, aby byly dodány různými dodavateli, nepředkládá žádné přesvědčivé argumenty, které by vysvětlily jím tvrzenou funkční či jinou souvislost či provázanost. Stroje sice mají být využívány pro účely zajištění chodu a obhospodařování kompostárny, to je však nečiní zcela závislými na sobě tak, aby je bylo nutné dodat jediným dodavatelem. Ani skutečnost, že dva stroje je nutné pro jejich využití připojit k traktoru, k tomuto závěru nevede. Žalovaný netvrdí, že jde o zcela nezávislé kusy. Tvrdí pouze, že poptávané stroje nejsou natolik závislé, aby je musel dodat všechny jeden dodavatel. Na trhu vystupují specializovanější dodavatelé na zařízení využívané jako příslušenství k traktoru. Je nepopíratelné, že na trhu s poptávanými stroji existují dodavatelé, kteří se specializují právě na tento typ závěsné techniky, avšak dodat traktor již není v jejich možnostech.
30. Ani povaha jednotlivých částí poptávaného plnění nepředstavovala překážku pro rozdělení veřejné zakázky na části ve smyslu § 98 zákona o veřejných zakázkách. K argumentaci nutnosti vzájemné spolupráce strojů žalovaný uvedl, že požadavek na jejich vzájemnou kompatibilitu bylo možné stanovit přímo v textu zadávací dokumentace. Kompatibilita by tak mohla být splněna právě i v případě, kdy by jednotlivá zařízení byla pořízena od různých dodavatelů. Navíc by tento požadavek plynul zcela jednoznačně z textu zadávací dokumentace. V zadávacích podmínkách sice tento požadavek na vzájemnou kompatibilitu zařízení nebyl nikde výslovně vymezen, nicméně přesto parametry u jednotlivých zařízení byly nastaveny poměrně podrobně, vč. např. požadovaného způsobu uchycení či minimálního požadovaného výkonu motoru traktoru.
31. Žalobce opomíjí rozlišení rozdělení předmětu na více samostatných zakázek a rozdělení předmětu veřejné zakázky v rámci jedné veřejné zakázky na části ve smyslu § 98 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (které umožnění podávání nabídek i na její jednotlivé části). Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010-135, kde soud toto rozlišení akcentuje. Správce daně a žalovaný dospěli právě k závěru o povinnosti rozdělit předmět veřejné zakázky na části, nikoliv na více samostatných veřejných zakázek.
32. Zákon o veřejných zakázkách sice výslovně neukládá zadavatelům povinnost rozdělit veřejnou zakázku na části, tato povinnost ale vyplývá ze zákonného požadavku na zajištění zásady zákazu diskriminace (§ 6 odst. 1 uvedeného zákona). Jinými slovy,

- zadavatel bude povinen využít § 98 odst. 1 tohoto zákona za situace, kdy to povaha předmětu zakázky umožňuje, a kdy by zároveň nerozdělení veřejné zakázky na části mohlo mít v důsledku omezení konkurence mezi dodavateli vliv na výběr nejvhodnější nabídky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, sp. zn. 4 As 337/2018).
33. Žalobce dezinterpretoval závěry žalovaného také ve vztahu k institutům společné nabídky a subdodavatelství. Žalobce opomněl úpravu obsaženou v § 98 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, z něhož jasně vyplývá, že i v případě rozdělení veřejné zakázky na části je možné stanovit, aby se jeden dodavatel ucházel o všechny její jednotlivé části. Stejně tak umožnění dílčího plnění předmětu veřejné zakázky nevylučuje využití institutu společné nabídky.
34. Poukázání na skutečnost, že ani sám dodavatel nebyl schopen pouze z vlastních zdrojů dodat všechna poptávaná plnění, sloužilo jako podpůrný argument pro závěry žalovaného. To, že jsou zmiňované subjekty sjednoceny do podnikatelského seskupení, zároveň neznamená, že ztrácí svou subjektivitu, i nadále jsou samostatnými subjekty, které vstupují do právních a smluvních vztahů samostatně. To, zda v tomto případě bylo jednání vedeno nějakou vnitrokoncernovou politikou, není relevantní.
35. K argumentům žalobce ohledně oslovených dodavatelů za účelem zjištění, z jakého důvodu se o veřejnou zakázku neucházeli, žalovaný uvedl, že se jedná o „vzorek“, který ve spojení se všemi dalšími okolnostmi a důkazy ukazuje na to, že předmět veřejné zakázky byl žalobcem stanoven diskriminačně. Pokud již z takto malého vzorku vyplynulo, že je zde skupina subjektů, která se z důvodu nerozdělení veřejné zakázky na části a neumožnění dílčího plnění nemohla o její získání ucházet, pak je velmi vysoká pravděpodobnost, že by se stejné důvody týkaly taktéž dalších potenciálních dodavatelů.
36. Ve vztahu k argumentaci žalobce o nutnosti provést extenzivní průzkum trhu za tím účelem, aby zjistil, na jaké části má veřejnou zakázku rozdělit, žalovaný odkázal na bod [39] napadeného rozhodnutí. Zároveň zdůraznil, že Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 7/2010-135 zmiňuje podrobnou analýzu, nikoliv jakékoliv analýzy či průzkumy, jak uvádí žalobce.
37. K námitkám týkajícím se **nejednoznačnosti stanovení požadavků na technickou kvalifikaci** žalovaný uvedl, že správce daně je oprávněn samostatně kontrolovat dodržení pravidel, zásad a podmínek v zadávacím řízení a je tak také tím, kdo posuzuje, zda zadávací podmínky či kvalifikační kritéria byly stanoveny konkrétně a jednoznačným způsobem. Správce daně tyto skutečnosti posuzuje z pozice osoby nezúčastněné na zadávacím řízení, přičemž jeho primárním cílem není zadavatele sankcionovat, jak vyznívá z žalobní argumentace. Správce daně se snaží objektivně posuzovat, zda byly dodrženy zákonné podmínky a přispívat tak k zajištění toho, aby veřejné prostředky nebyly zneužívány.
38. Pokud jde o **neposkytnutí součinnosti zadavateli před podpisem smlouvy**, žalovaný uvedl, že zadavatelem vymezené stanovení limitu pro splnění kvalifikačních předpokladů umožňovalo dvojí, resp. vícero výklad. Na základě obsahového výkladu limitu pro splnění technických kvalifikačních předpokladů lze dospět k závěru, že zadavatel požaduje doložit minimálně 3 referenční zakázky celkem, současně je ale možné si stanovený limit vykládat tak, že uchazeč musí doložit minimálně 3 referenční zakázky pro každý jmenovaný typ dodávky. Tento vícero výklad však nepřipouští způsob

výkladu tak, jak jej interpretoval zadavatel – tedy, že postačuje doložení 3 referenčních zakázek k jednomu typu dodávky (zde se jednalo o traktor). Tudíž zásada interpretace ve prospěch dodavatele se zde neuplatnila. Z toho důvodu má žalovaný za to, že nedošlo k poskytnutí součinnosti zadavateli ze strany dodavatele před podpisem smlouvy tak, jak bylo požadováno v zadávací dokumentaci, čímž zadavatel porušil zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

39. K **netransparentnímu předávání strojů** žalovaný uvedl, že zákonná úprava zadávání veřejných zakázek je poměrně rigidní, neboť jde o prostředky z veřejných rozpočtů, se kterými musí být nakládáno pouze za účelem, ke kterému byly poskytnuty. K tomuto cíli vede i zásada transparentnosti zakotvená v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Tato musí být dodržována po celou dobu zadávacího řízení. Uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky sice vykazuje charakter soukromoprávní smlouvy, tato je však velmi ovlivněna právem veřejným, což je odůvodněno již zmiňovaným účelem právní úpravy zadávání veřejných zakázek, jímž je primárně hospodárné, efektivní a účelné vynakládání veřejných prostředků, jež přesahuje „soukromé“ zájmy účastníků. Z tohoto důvodu je nad zadáváním veřejných zakázek, jinak soukromoprávního charakteru, vykonáván dohled v režimu práva veřejného.

40. K námitce **ochrany legitimního očekávání** žalovaný konstatoval, že zákonodárce kontrolní řízení zakotvil nejen na úrovni poskytovatele dotace (veřejnosprávní kontrola), ale také na úrovni územních finančních orgánů (veřejnosprávní a daňová kontrola). Různé typy kontrol slouží k tomu, aby se v co největší míře předcházelo neoprávněnému využívání nebo dokonce zneužívání veřejných prostředků. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že poskytnutou dotaci je možné podrobit kontrole opakovaně různými subjekty. Tyto kontroly jsou na sobě nezávislé a nepředstavují pro kontrolující orgán předběžnou otázku ani překážku věci rozhodnuté. Daňovou kontrolu lze tedy provádět nezávisle na jiných typech kontrol a správce daně není při rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně vázán závěry poskytovatelů dotací o tom, že jejich kontrolou nebyla žádná porušení zjištěna. Žalovaný zároveň setrval na svém názoru, že v posuzovaném případě k porušení zásady ochrany legitimního očekávání nedošlo. Žalobce neprokázal, že by byl ze strany poskytovatele dotace ujištěn o tom, že neporušil rozpočtovou kázeň, tudíž nemůže dovozovat jakékoli legitimní očekávání. Skutečnost, že jej poskytovatel dotace neupozornil na nerozdělení předmětu veřejné zakázky na části, nijak žalobce nezbavuje odpovědnosti za dodržování všech podmínek dotací. Skutečnost, že poskytovatel dotace opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje výlučnou odpovědnost příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy příjemce dotace by byl zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem.

IV. Jednání

41. Během jednání konaného dne 13. 4. 2022 zástupce žalobce odkázal na podanou žalobu. Zdůraznil, že správce daně a žalovaný vyložili velmi přísně povinnost rozdělit veřejnou zakázku na více částí. Poukázal na zásadu legitimního očekávání, jejíž nerespektování v posuzované věci označil za nespravedlivé.

42. Sám žalobce k věci uvedl, že pro administraci žádosti o dotaci si najal specializovanou společnost. Ta vyřizovala vše potřebné k projektu v souladu s požadavky poskytovatele. Bezchybnost projektu byla tedy potvrzena poskytovatelem vyplacením dotace v plné

výši. Jedna skupina státních úředníků tak nejprve rozhodla o tom, že je vše správně, druhá skupina to potvrdila při následné kontrole, ale třetí skupina (správce daně) našla spoustu chyb. Žalobce má proto pocit, že pracovníci finanční správy musí vycházet z jiných dotačních pravidel než všichni ostatní. Žalobce dále uvedl, že vymáhané finanční prostředky (část poskytnuté dotace) jsou vázány po dobu udržitelnosti projektu ve strojním a stavebním vybavení kompostárny. Pro žalobce tak jde o neřešitelnou situaci a postup správce daně ohrožuje v existenční rovině celou jeho rodinu – daňová exekuce byla nařízena na celý jeho majetek (namísto rozložení či odložení platby).

43. Pověřená pracovnice žalovaného odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě.

44. K dotazu soudu žalobce uvedl, že nedostal žádné výslovné ujištění ve smyslu, že zakázku není třeba rozdělit na části. Nicméně poskytovatel dotace aktivně zasahoval do zadávací dokumentace, například doplňoval do ní určité podmínky, avšak nevznesl žádnou námitku vůči tomu, že zakázka není rozdělena na části. V tomto žalobce spátl ujištění ze strany poskytovatele. Příslušnou komunikaci s poskytovatelem dotace žalobce doložil již v průběhu daňového řízení.

45. Závěrem strany setrvaly na svých dříve vznesených návrzích.

V. Posouzení věci krajským soudem

46. Krajský soud ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 22. 4. 2022, č. j. 31 Af 22/2021-120, který byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2023, č. j. 5 Afs 181/2022-31, na základě kasační stížnosti žalovaného.

47. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“). Strany v řízení po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu nežádaly další projednání věci ani se k věci více písemně nevyjádřily.

48. Z žalovaným předloženého daňového spisu soud zjistil, že Ministerstvo životního prostředí poskytlo žalobci na základě rozhodnutí ze dne 16. 3. 2017 dotaci na projekt s názvem „Realizace kompostárny – Aleš Janouch“. Dotace byla žalobci poskytnuta ve výši 4 927 450 Kč. Předmětem projektu byla realizace kompostárny s kapacitou nad 150 tun ročně. Náplní projektu byla koupě pozemku se silážním platem, jež mělo být využito jako kompostárna, a dále nákup technického zařízení (traktoru, štěpkovače, nakladače – teleskopického manipulátoru a překopávače kompostu). V rámci realizace projektu proběhlo jedno zadávací řízení na veřejnou zakázku. Jednalo se o podlimitní veřejnou zakázku zadávanou ve zjednodušeném podlimitním řízení na dodávky dle předpokládané hodnoty 5 200 000 Kč bez DPH. Předmětem veřejné zakázky bylo pořízení traktoru, štěpkovače, nakladače – teleskopického manipulátoru a překopávače kompostu. Dne 30. 9. 2016 žalobce rozeslal výzvu 5 zájemcům, nabídku podal jediný uchazeč, společnost ZZN Polabí, a.s. Nabídka daného uchazeče byla posouzena jako vítězná a dne 11. 11. 2016 s ním byla uzavřena kupní smlouva. Správce daně provedl u žalobce daňovou kontrolu, při níž dospěl k závěru, že žalobce v předmětném zadávacím řízení postupoval v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Správce daně hodnotil jeho pochybení jako porušení rozpočtové kázně a vyměřil žalobci odvod v částce 1 105 000 Kč. Nejvýznamnějším pochybením, kterého se žalobce dle správce daně dopustil, je **neumožnění dílčího plnění zakázky**. Správce daně žalobci nevytyká, že

všechny stroje byly v daném případě poptávány v rámci jedné veřejné zakázky. Poptáváním jednotlivých zařízení v rámci samostatných zakázek by mohlo dojít ke snížení hodnot těchto zakázek pod finanční limity stanovené v zákoně o veřejných zakázkách. Správce daně však shledal, že mezi poptávanými zařízeními neexistuje provázanost natolik úzká, aby musel všechny stroje nutně dodat jediný dodavatel. V případě nakladače – teleskopického manipulátoru pak nelze uvažovat o žádné provázanosti s ostatními stroji, neboť jde o zařízení, které může pracovat a být obsluhováno samostatně. Žalobce přitom v zadávací dokumentaci neumožnil dílčí plnění zakázky. Správce daně svůj závěr o bezdůvodném omezení hospodářské soutěže podpořil poukazem na skutečnost, že i někteří z žalobcem oslovených dodavatelů nepodali nabídku právě proto, že nebyli schopni dodat celé poptávané plnění. Zjevně tak existovali dodavatelé, kteří nebyli schopni nabídnout zadavateli kompletní plnění celého předmětu veřejné zakázky, avšak byli by zřejmě schopni podat nabídku na některou z jejích částí. Také vítězný dodavatel (společnost ZZN Polabí, a.s.) pořídil jednotlivá zařízení prostřednictvím subdodavatelů, navíc každé ze zařízení bylo vyrobeno jiným výrobcem, přesto dodaná zařízení evidentně společně fungují. Žalovaný aproboval uvedené závěry správce daně. Konstatoval, že při zadávání zakázky je nutné primárně posoudit její hlavní účel a následně provést zadávací řízení dle specifik zakázky. Každý případ je tak nutno posuzovat samostatně. V tomto případě se jedná o poptávku 2 strojů univerzálního typu (traktor a nakladač – teleskopický manipulátor) a 2 strojů specializovaných (štěpkovač a překopávač kompostu). Stroje štěpkovač a překopávač kompostu sice vyžadují traktorový pohon, pracují ale na různém principu, vykonávají různé funkce a mají své specifické vlastnosti a parametry. Nejsou to běžné zemědělské stroje, na rozdíl od traktoru a nakladače – teleskopického manipulátoru. Žalovaný tedy plně souhlasí s názorem správce daně na charakterovou odlišnost jednotlivých plnění veřejné zakázky. Daná veřejná zakázka by podle žalovaného rozdělením na části byla zpřístupněna širšímu okruhu dodavatelů. Postup žalobce tak byl diskriminační (viz str. 14-16 zprávy o daňové kontrole a str. 8-11 napadeného rozhodnutí).

49. Krajský soud, vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudil věc následovně.
50. Podle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
51. Zákaz diskriminace zahrnuje jednak formu zjevnou, jednak formu skrytou. Smysl zákazu diskriminace vyjádřeného v § 6 zákona o veřejných zakázkách spočívá zejména v „zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 – 166).
52. Příkladem takového porušení zákazu diskriminace pak může být právě i situace, kdy zadavatel veřejné zakázky vymezí příliš široce její předmět a v důsledku toho se o zakázku mohou ucházet jen někteří dodavatelé. Jak dovodil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010-135, takové omezení zpravidla může způsobit skrytou diskriminaci. Zabránit této diskriminaci je možné buď tím, že zadavatel poptává plnění ve více veřejných zakázkách (pokud spolu tato plnění vzájemně

nesouvisel), případně tím, že zadavatel veřejnou zakázku rozdělí a umožní podávání nabídek i na její jednotlivé části.

53. Podle § 98 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na části, připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky. Jak konstatoval Krajský soud v Brně ve zmíněném rozsudku č. j. 62 Af 7/2010-135, zákon sice výslovně nestanoví, že by měl zadavatel povinnost veřejnou zakázku rozdělit. Zadavatel je však při zadávání veřejné zakázky povinen postupovat vždy tak, aby neporušil základní zásady stanovené v § 6 zákona. Z toho Krajský soud v Brně dovodil, že v určitých případech je zadavatel povinen využít institut rozdělení veřejné zakázky na části upravený v § 98 zákona o veřejných zakázkách. V opačném případě by totiž omezil hospodářskou soutěž mezi dodavateli a porušil tak § 6 téhož zákona.
54. Rozdělení veřejné zakázky na části přichází dle Krajského soudu v Brně v úvahu obecně tehdy, *„pokud plnění v rámci jednotlivých částí budou plněními svým charakterem odlišnými. Naopak rozdělení veřejné zakázky na části vhodné nebude zejména tehdy, pokud bude předmět zakázky tvořen plněními navzájem s neodlišujícími nebo plněními, která na sebe úzce navazují.“* Krajský soud v Brně zároveň uvedl, že pokud spolu jednotlivá plnění velice úzce souvisejí a logicky a plynule na sebe navazují, pak je takovou komplexní zakázku třeba považovat za zakázku, jejíž předmět rozdělení na části vylučuje. Pokud se však předmět zakázky *„skládá z vícero druhů různých výrobků, které lze poptávat i samostatně a u nichž je pravděpodobné (aniž by bylo třeba činit podrobnou analýzu), že by v případě samostatného zadávání bylo podáno více nabídek, je namístě takovou veřejnou zakázku rozdělit na části a umožnit podávání nabídek i na tyto části“*.
55. Krajský soud v Brně následně dospěl ke shodnému právnímu názoru např. také v rozsudcích ze dne 1. 11. 2012, č. j. 62 Af 57/2011-96, a ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 Af 105/2016-68. Závěry Krajského soudu v Brně potvrzuje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu – viz např. rozsudky ze dne 18. 1. 2011, č. j. 2 Afs 59/2010-183, a ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84.
56. Žalobcem uplatněná argumentace je zčásti polemikou s těmito obecnými východisky. Žalobce například nesouhlasí s názorem správce daně, že rozdělení zakázky by vedlo k lepším cenám strojů. Výše shrnutá judikatura však vychází právě z předpokladu, že větší množství dodavatelů zásadně přináší větší konkurenci a v důsledku toho také výhodnější nabídkové ceny vztahující se k jednotlivým dílčím plněním. Rozdělení veřejné zakázky na části by tak zásadně mělo vést k úspoře veřejných prostředků. K odklonu od této základní premisy nemohlo krajský soud přimět ničím nepodložené tvrzení žalobce, že je v rozporu s jeho třicetiletou obchodní praxí, ani – stejně nepodložený – poukaz na údajnou nezpochybnitelnou obchodní politiku všech obchodníků, podle níž více druhů zboží prodávaného jediným dodavatelem znamená na trhu lepší cenu.
57. Nelze přisvědčit žalobci v tom, že správce daně a žalovaný interpretují zásady zadávání veřejných zakázek příliš extenzivně. Není pravdou, že jejich výklad inklinuje k úplnému odstranění subdodavatelství a podávání společných nabídek. Jak správně uvedl žalovaný, umožnění dílčího plnění nevylučuje využití institutu společné nabídky ani subdodavatelství. Pouze otevírá možnost ucházet se o veřejnou zakázku (respektive její část) rovněž menším a dalším dodavatelům.

58. Umožnění dílčího plnění zakázky tedy bylo v daném případě namístě. Pokud jej žalobce vyloučil, porušil zákaz diskriminace stanovený v § 6 zákona o veřejných zakázkách.
59. Soud ve shodě s finančními orgány konstatuje, že mezi žalobcem poptávanými zařízeními neexistuje natolik úzká provázanost, aby je musel všechny nutně dodat jediný dodavatel. Za takovou úzkou provázanost nelze považovat skutečnost, že všechny poptávané stroje jsou zemědělskou technikou. Totéž platí pro skutečnost, že jednotlivé stroje musí být z velké části vzájemně kompatibilní a že byly pořízovány za společným účelem (zajištění chodu a obhospodařování kompostárny). Podstatné je, jak vysvětlil žalovaný, že jednotlivé poptávané stroje pracují na různém principu, vykonávají různé funkce a mají své specifické vlastnosti a parametry. Zároveň existují dodavatelé zaměřující se na prodej pouze některých z těchto strojů – dodavatelé „závěsné (zemědělské) techniky“. Není přitom problém dosáhnout vzájemné kompatibility jednotlivých strojů i jiným způsobem než tím, že by všechny stroje dodal jeden dodavatel, případně že by se dokonce jednalo o stroje od téhož výrobce. Tohoto cíle bylo možné dosáhnout i stanovením požadavku na jejich vzájemnou kompatibilitu v textu zadávací dokumentace, případně prostřednictvím podrobného stanovení parametrů jednotlivých strojů v zadávací dokumentaci (což ostatně žalobce učinil).
60. Závěry, k nimž dospěly Krajský soud v Brně a Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích, tak dopadají i na nyní posuzovanou věc. Soud nesouhlasí s žalobcem, že se jedná o skutkově zásadně odlišnou věc. Také v nynějším případě platí, že nezanedbatelný podíl plnění je poskytován segmentem dodavatelů, kteří nejsou schopni dodat veškerá poptávaná zařízení.
61. Nedůvodná je žalobní námitka, podle níž v žádném ze soudních rozhodnutí, na které se správce daně a žalovaný odkazují, není k nalezení konstatování o povinnosti provádět průzkum trhu za účelem zjištění dostupnosti poptávaných věcí či rozvrstvení poptávaných věcí v nabídkách dodavatelů. Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 7/2010-135 hovoří o „podrobné analýze“ (viz výše), nikoliv o jakékoliv analýze či průzkumech. Nikdo tedy po zadavateli nepožaduje, aby před zadáním veřejné zakázky prováděli extenzivní průzkum trhu za účelem zjištění, na jaké části mají veřejnou zakázku rozdělit. Požadavek na provedení určitého základního průzkumu je však legitimní a má oporu v citované judikatuře. Soud zároveň souhlasí s orgány finanční správy, že v posuzované věci bylo možné tímto způsobem zjistit, že je namístě umožnit dílčí plnění zakázky.
62. Poukaz orgánů finanční správy na skutečnost, že vítězný dodavatel (společnost ZZN Polabí, a.s.) pořídil jednotlivá zařízení prostřednictvím subdodavatelů, byl spíše podpůrným argumentem. Pro posouzení věci není nijak podstatné, že z oněch tří subdodavatelů jsou dva korporátně provázáni s vybraným dodavatelem v jediném koncernu. Totéž platí pro zjištění správce daně, že dva z pěti žalobcem v zadávacím řízení oslovených dodavatelů nebyli schopni dodat sami veškeré poptávané stroje. I kdyby všichni z oslovených dodavatelů byli schopni dodat veškeré poptávané stroje, nevylučovalo by to závěr, že neumožněním dílčího plnění zakázky došlo k porušení zákazu diskriminace. Pro učinění takového závěru není třeba, aby došlo k poškození konkrétního účastníka posuzovaného zadávacího řízení.

63. Správce daně dále shledal, že žalobce **nejednoznačně vymezil zadávací podmínky** a uzavřel kupní smlouvu s vybraným uchazečem, přestože tento **uchazeč neposkytl řádnou součinnost k uzavření smlouvy**. Tím měl žalobce porušit zásadu transparentnosti upravenou v § 6 zákona o veřejných zakázkách.
64. Požadavky na splnění technických kvalifikačních předpokladů byly dle správce daně stanoveny netransparentně, neboť definice limitu pro jejich splnění připouštěla dvojí výklad. Z obsahu zadávacích podmínek totiž jednoznačně nevyplývá, zda pro splnění technických kvalifikačních předpokladů měl uchazeč doložit 3 referenční zakázky celkem nebo 3 referenční zakázky pro každý ze jmenovaných typů dodávek (tj. 3 zakázky pro traktory, 3 zakázky pro štěpkovače atd.). Vítězný uchazeč před uzavřením smlouvy doložil realizaci 3 referenčních dodávek za poslední 3 roky, avšak ve všech případech šlo pouze o dodávku traktoru. Správce daně v tomto spatřoval neposkytnutí řádné součinnosti k uzavření smlouvy. Jestliže žalobce přesto uzavřel smlouvu s daným uchazečem, dopustil se dalšího porušení zásady transparentnosti. K obdobným závěrům dospěl také žalovaný (viz str. 16-20 zprávy o daňové kontrole a str. 12-13 napadeného rozhodnutí).
65. Krajský soud v tomto ohledu s hodnocením orgánů finanční správy nesouhlasí.
66. Žalobce vymezil v zadávací dokumentaci technické kvalifikační předpoklady tak, že dodavatel měl předložit „seznam dodávek za poslední 3 roky obdobného typu a rozsahu (dodávky traktorů, štěpkovače, překopávačů, nakladačů manipulátorů apod.) a osvědčení objednatelů o řádném plnění (...). Limitem pro splnění je doložení minimálně tří referenčních zakázek pro řečené dodávky (v případě akcí, kde byly součástí dodávky traktorů, štěpkovače, překopávačů, nakladačů manipulátorů a podobného zařízení uvede uchazeč hodnotu části za dané dodávky), případně v libovolné kombinaci, přičemž finanční objem každé ze tří referenčních realizací musí činit minimálně 2 mil. Kč bez DPH.“
67. Lze přisvědčit žalobci, že z citovaného vymezení technických kvalifikačních předpokladů nelze racionálně dovodit požadavek na doložení referenčních zakázek spočívajících v dodávce všech strojů poptávaných v nyní posuzovaném zadávacím řízení. Žalobce výslovně hovoří též o „podobných zařízeních“ a o „libovolné kombinaci“ dodávek. Je zřejmé, že záměrem zadavatele bylo uznat referenční zakázky týkající se vyjmenovaných strojů, a to i jednotlivě, případně dokonce i referenční zakázky jiných podobných zařízení. Soud tedy neshledal, že by žalobce nejednoznačně vymezil zadávací podmínky. Logicky tedy nemůže obstát ani navazující závěr správce daně, že žalobce uzavřel kupní smlouvu s vybraným uchazečem, aniž by mu tento uchazeč poskytl řádnou součinnost k uzavření smlouvy. Uvedené pochybení finančních orgánů nicméně samo o sobě nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť správce daně považoval za nejzávažnější porušení rozpočtové kázně, na jehož základě vyměřil žalobci odvod, porušení zákazu diskriminace spočívající v neumožnění dílčího plnění.
68. Správce daně také shledal, že k **předání strojů** žalobci došlo netransparentním způsobem. Žalobce totiž uzavřel kupní smlouvu s vítězným uchazečem dne 11. 11. 2016. V této smlouvě se hovoří o tom, že zboží bude žalobci dodáno jako zcela nové a nepoužité. Prodávající se zavázal, že zboží bude předáno v místě plnění (sídle kupujícího). Podle „předávacího protokolu stroje“ týkajícího se traktoru však došlo k předání daného zařízení žalobci již dne 24. 10. 2016, a to navíc společností AGRI SYSTÉM, a.s. Podle „předávacího protokolu stroje“ týkajícího se nakladače – teleskopického manipulátoru

- pak došlo k předání daného zařízení dne 26. 10. 2016. Žalobce tak nedodržel lhůtu pro podání námitek dle § 110 zákona o veřejných zakázkách (která uplynula teprve dne 31. 10. 2016). Zároveň nedodržel postup dle § 7 zákona o veřejných zakázkách. V uvedeném postupu finanční orgány spatřují další porušení zásady transparentnosti upravené v § 6 zákona o veřejných zakázkách.
69. Žalobce tato skutková zjištění nerozporoval; namítl však, že plnění mimo smluvní rámec je čistě soukromoprávní věcí, která nemá žádný vztah k právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Zdůraznil také, že v zadávacím řízení podal nabídku pouze jeden účastník. Spatřovat porušení zásady transparentnosti v tom, že k převzetí některých strojů došlo před uplynutím lhůty pro podání námitek, by za těchto okolností bylo dle žalobce přehnaně formalistické. Žalobce poukázal rovněž na to, že společnost AGRI SYSTEM, a.s., je dceřinou společností vybraného dodavatele.
70. Uvedené žalobní námítky nejsou důvodné. Jak správně vyložil žalovaný, smlouva, kterou žalobce uzavřel s vybraným dodavatelem, je sice soukromoprávní povahy, avšak veřejnoprávní dohled, který je vykonáván nad zadáváním veřejných zakázek, dopadá i na plnění z této smlouvy. Souhlasit lze také s tvrzením, že zásada transparentnosti musí být dodržována po celou dobu zadávacího řízení. Správce daně proto byl oprávněn hodnotit, zda došlo k předání strojů v souladu se smlouvou uzavřenou s vybraným dodavatelem. Jestliže tomu tak nebylo, lze v předmětném postupu spatřovat porušení zásady transparentnosti. Žalobcem v této souvislosti uváděné skutečnosti (nabídku v zadávacím řízení podal pouze jeden účastník, společnost AGRI SYSTEM, a.s., je dceřinou společností vybraného dodavatele) jsou pak relevantní pouze pro případné zhodnocení závažnosti daného porušení rozpočtové kázně. Nicméně i v tomto případě lze poukázat na skutečnost, že správce daně vycházel při stanovení výše vyměřeného odvodu z hodnocení závažnosti jiného porušení rozpočtové kázně, a to z porušení zákazu diskriminace.
71. Další okruh žalobních námitek se týkal **ochrany legitimního očekávání**. Žalobce v této souvislosti předně poukázal na skutečnost, že poskytovatel dotace neshledal v jeho postupu žádné pochybení. Prvním, kdo konstatoval, že pochybil při zadávání veřejné zakázky, byl správce daně. Žalobce považoval za nepřípustné, aby takovým způsobem doplácel na neshodu dvou orgánů státní moci.
72. Krajský soud k tomu uvádí, že vyplacení finančních prostředků poskytovatelem dotace nebrání finančním orgánům provést u příjemce dotace kontrolu zaměřenou na dodržování rozpočtové kázně. Jak potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudky ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43), příjemce dotace mohou kontrolovat v rámci veřejnosprávní kontroly jednak poskytovatel dotace, jednak územní finanční orgány, a to na základě zmocnění v § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Kontrola zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití, včetně auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství (§ 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole).
73. Územní finanční orgány jsou však oprávněny i k provádění daňové kontroly (§ 85 a násl. daňový řád). Daňová kontrola může též být zaměřená na dodržení rozpočtové

kázně v souvislosti s dotací poskytnutou ze státního rozpočtu či Národního fondu. Zatímco veřejnosprávní kontrola směřuje k uložení nápravných opatření (jde tedy o odstranění zjištěných nedostatků), daňová kontrola může vyústit v uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (tedy k vrácení finančních prostředků použitých v rozporu s pravidly dotace). Různé typy kontrol slouží k tomu, aby se v co největší míře předcházelo neoprávněnému využívání nebo dokonce zneužívání veřejných prostředků.

74. Postup poskytovatele dotace přesto může za jistých (ovšem velmi omezených) okolností založit příjemci dotace legitimní očekávání. K právu příjemce dotace dovolat se zásady legitimního očekávání existuje jak bohatá judikatura Soudního dvora Evropské unie („Soudní dvůr“), tak z ní vycházející judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06, ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C-14/08, a ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, a ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43).
75. Z právě uvedené judikatury plyne, že za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědní výlučně příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem. Předpokladem práva dovolávat se 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. Zásady legitimního očekávání se však nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy.
76. Námitky uplatněné žalobcem jsou opět do jisté míry polemikou s výše citovanou judikaturou. Podle žalobce by ochrana legitimního očekávání neměla být interpretována natolik restriktivně, že se jí v prostředí české státní správy prakticky nelze dovolat.
77. Krajský soud se zabýval tím, zda poskytovatel dotace dal žalobci taková konkrétní ujištění, která by odpovídala požadavkům uvedeným v citované judikatuře. Dospěl přitom k závěru, že se tak nestalo.
78. Bylo na žalobci, aby prokázal, že se mu dostalo od poskytovatele dotace konkrétních ujištění týkajících se správnosti jeho postupu v zadávacím řízení. Žalobce za tímto účelem předložil již v daňovém řízení přepis jeho komunikace s poskytovatelem dotace. Soud však, ve shodě s žalovaným, konstatuje, že z této komunikace nevyplývají žádná konkrétní ujištění týkající se přímo bodů, které jsou nyní sporné (tj. zejména otázky, zda má žalobce umožnit dílčí plnění veřejné zakázky). Koneckonců soud se i při ústním jednání dotázal žalobce, zda je schopen doložit, že mu poskytovatel dotace dal konkrétní ujištění stran správnosti jeho postupu při zadávání veřejné zakázky. Žalobce k tomu uvedl, že nedostali žádné výslovné ujištění ve smyslu, že předmět zakázky není třeba rozdělit na části. Poskytovatel dotace aktivně zasahoval do zadávací dokumentace, například doplňoval do ní určité podmínky, avšak nevzněl žádnou námitku vůči tomu, že předmět zakázky není rozdělen na části. Soud ovšem nemůže hodnotit tyto

skutečnosti jako poskytnutí konkrétního ujištění ze strany poskytovatele. Takový závěr by byl v rozporu s výše citovanou judikaturou.

79. Nelze zcela odhlédnout od toho, že poskytovatel dotace aktivně participoval na přípravě zadávacích podkladů, jak vyplývá z žalobcem předloženého přepisu komunikace. Danou okolnost však nelze zohlednit při posuzování otázky, zda došlo k porušení rozpočtové kázně (viz výše), a současně — jakkoli soud věří žalobci, že se tohoto pochybení nedopustil ve zlé víře, s přihlédnutím k aktivní participaci poskytovatele dotace na přípravě zadávacích podkladů, i se zohledněním toho, že žalobce naplnil účel dotace a že uložený odvod by mohl ohrozit udržitelnost projektu — se nejedná ani o okolnost, která by mohla mít vliv na hodnocení přiměřenosti výše stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně, a to z dále rozvedených důvodů.
80. Odpovědnost za dodržení podmínek dotace leží na příjemci dotace a nelze ji zcela vyloučit ani omezit jednáním poskytovatele nebo jiných subjektů s výjimkou situací, které skutečně dají vzniknout legitimnímu očekávání. Odpovědnost za dodržení podmínek nese příjemce dotace dokonce i v případě, kdy skutečnosti nezávislé na jeho vůli ovlivní realizaci jeho projektu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, bod [11] a tam citovanou judikaturu).
81. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, „při stanovení výše odvodu je třeba posuzovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu“. Rozhodnými okolnostmi při posuzování přiměřenosti odvodu jsou ty vypovídající o závažnosti porušení rozpočtové kázně. Tuto závažnost určuje především, jaké negativní dopady porušení rozpočtové kázně přináší (zde především: omezení hospodářské soutěže). Odvod za porušení rozpočtové kázně není správním trestem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46), protože ani není namístě zkoumat otázky typické pro oblast správního trestání, například určovat úmysl či nedbalost příjemce dotace. Subjektivní postoj příjemce dotace k porušení rozpočtové kázně není rozhodný, a stěží tedy může hrát roli, že žalobce nevěděl, že porušil rozpočtovou kázeň, resp. že z postupu poskytovatele dotace došel k domněnce, že se při zadávání veřejné zakázky nedopustil žádného pochybení.
82. Navíc v nyní posuzované věci poskytovatel dotace nevyvinul žádnou nadstandardní aktivitu. Správní spis obsahuje email ze dne 23. 9. 2016 zaslaný žalobci poskytovatelem dotace; zpráva obsahuje informaci, že Státní fond životního prostředí České republiky provedl ex-ante kontrolu v souladu s čl. 5.2.1 dokumentu Zadávání veřejných zakázek v OPŽP 2014-2020 (tento dokument není součástí správního spisu, ale je volně dostupný na internetu), přičemž z tohoto emailu žádné pochybení žalobce nevyplývá. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto obecně koncipovaná zpráva rozhodně nemohla vést žalobce k závěru, že se nedopouští žádného porušení rozpočtové kázně – ostatně čl. 6.1.1 citovaného dokumentu výslovně upozorňuje, že „ani skutečnost, že ZS (zprostředkující subjekt – pozn. soudu) neshledal při kontrole výběru dodavatele závady a administraci akce neukončil, zadavatele této odpovědnosti nezabývá“. V následné komunikaci je žalobce upozorněn na některé nedostatky jeho žádosti o podporu a vyzván k doložení několika podkladů (o odeslání výzvy uchazečům, o splnění technických kvalifikačních a základních kvalifikačních předpokladů). V posledním doloženém emailu ze dne 24. 1.

2017 je žalobce upozorněn na nesrovnalost v ceně pozemku (dotace na koupi pozemku se odvod ani netýká) a vyzván k doložení některých dokumentů (konkrétně vyjádření stavebního úřadu k realizaci kompostárny, doručenky od oslovení pěti uchazečů, doložení součinnosti a splnění technických kvalifikačních požadavků). Je tedy zřejmé, že poskytovatel dotace nevyvinul žádnou výjimečnou aktivitu ani neposkytoval žádná ujištění. Běžná účast poskytovatele dotace na přípravě zadávací dokumentace nemohla v dané věci ovlivnit přiměřenost výše vyměřeného odvodu.

83. Zachování prvotního účelu dotace bylo zohledněno již jen tím, že poskytovatel dotace stanovil u daného typu porušení rozpočtové kázně odvod v sazbě nejvýše 25 %. Kromě toho platí, že vedle prvotního, resp. základního účelu dotace (realizace kompostárny) nelze odhlédnout ani od účelu dotace v širším smyslu a s tím spojených cílů dotační politiky státu. Poskytnutí dotace obecně představuje dobrodiní ze strany státu – ČR (příp. v kombinaci s EU), čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Tyto podmínky je potřeba důsledně dodržovat a pouze prostředky vynaložené v souladu s nimi jsou prostředky vynaloženými účelně (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 5 Afs 411/2021-51).
84. V posuzované věci tyto podmínky stanovily mimo jiné, že dodavatel vozidel má být vybrán v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Jinými slovy, z veřejných prostředků poskytnutých k realizaci kompostárny smí zprostředkovaně těžit pouze dodavatel, který zvítězil v poctivé hospodářské soutěži, což mělo zajistit právě zadání zakázky v souladu se zákonem. Pokud tedy žalobce kompostárnu realizoval, zachoval tím jen základní účel dotace; vzhledem k tomu, že při tom porušil dotační podmínky požadující dodržení pravidel stanovených zákonem o veřejných zakázkách, v důsledku čehož omezil hospodářskou soutěž, a nelze proto vyloučit, že vybral dodavatele, který by při dodržení veškerých zákonných podmínek v soutěži nezvítězil, účel dotace v širším smyslu nezachoval. Při tomto komplexním náhledu na účel dotace pak obстоjí závěr o přiměřenosti odvodu ve výši 25 %.
85. Krajský soud nemůže posuzovat otázku přiměřenosti odvodu v její celistvosti, neboť žalobce neučinil žádná konkrétní tvrzení ani v žalobě a není úkolem soudu jeho argumentaci domýšlet. Žalobce pouze naznačil, že pro něj vyměřený odvod může být likvidační (detailně se touto otázkou žalobce zabýval pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě). Případné likvidační účinky však nejsou při určování výše odvodu relevantní (viz již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 95/2014-46). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017-39: „*K posouzení majetkového dopadu odvodu slouží právní nástroje jako posečkáni dle daňového řádu nebo institut prominutí dle zákona o rozpočtových pravidlech. Je tedy zřejmé, že tento odvod může mít likvidační dopad na žalobce, avšak vzhledem k povaze odvodu není možné likvidační dopad zohlednit již při jeho ukládání, nýbrž až v rámci dodatečných řízení o posečkáni nebo prominutí.*“
86. Lze dodat, že v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů ve správních řízeních i mimo ně je úkolem žalovaného, potažmo správce daně, aby zajistil, že kvůli 25 % odvodu nedojde ke zmaření základního účelu dotace, tj. k faktickému zmaření zbylých 75 % prostředků vyplacených žalobci v rámci dotace. K tomu mohou posloužit uvedené instituty či například rozložení úhrady odvodu na splátky, respektující žalobcovy reálné platební možnosti. Účelem odvodu dotace je ostatně navrátit do státního rozpočtu ty

prostředky, které nebyly využity v souladu s podmínkami stanovenými pro čerpání dotace, nikoliv jejího příjemce (žalobce) potrestat za porušení rozpočtové kázně.

VI. Závěr a náklady řízení

87. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že žaloba není důvodná; protože neshledal ani vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, podle § 78 odst. 7 žalobu zamítl.

88. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému jako procesně úspěšnému účastníku řízení náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 22. února 2024

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu