



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ENERGOSTYLE s.r.o.**, IČ 28614364, se sídlem Opavská 95, Velké Heraltice, zast. Mgr. Kamilem Stypou, advokátem, se sídlem Těšínská 707, Šenov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2021, č. j. 45080/21/5000-10612-710970, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 10. 2023, č. j. 22 Af 4/2022-60,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 12. 2021, č. j. 45080/21/5000-10612-710970, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 31. 3. 2020, č. j. 1116196/20/3200-31472-809888, jímž byl žalobkyni vyměřen odvod do státního rozpočtu v celkové výši 6.600.000 Kč, a to za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Porušení rozpočtových pravidel se žalobkyně dopustila porušením podmínek stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 1. 8. 2016, č. j. 117D06500051, a změnovými rozhodnutími ze dne 1. 3. 2017 a 29. 6. 2017 na projekt „B. j. 20 PB - KODUS Velké Heraltice v programu 11706 - Podpora bydlení“ ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel. Žalobkyně nevyhlásila zadávací řízení na stavební práce jako dotovaný zadavatel podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o veřejných zakázkách“), ačkoli se jednalo o podlimitní veřejnou zakázku ve smyslu § 12 zákona o veřejných zakázkách a bodu 4.1. Metodického pokynu pro výběr dodavatele pro příjemce dotace z programu Podpora bydlení 2016 - 2020 (dále jen „metodický pokyn“), kterou byla povinna v souladu s bodem 5.2. metodického pokynu realizovat v otevřeném zadávacím řízení ve smyslu § 27 zákona o veřejných zakázkách. Tím žalobkyně porušila zásadním způsobem pravidla hospodářské soutěže, neboť stavební práce realizovala prostřednictvím dodavatele, který nebyl vybrán v režimu zákona o veřejných zakázkách. Nadto byla veřejná zakázka realizována subdodavatelem personálně propojeným s žalobkyní v rozporu s bodem 10 písm. s) podprogramu 117D0640 Podporované byty 2016 (dále jen „podprogram“). Za tato pochybení byl žalobkyni vyměřen odvod do státního rozpočtu ve výši 6.000.000 Kč. Dále žalobkyně v rozporu s podmínkou č. 17 rozhodnutí o dotaci ve spojení s bodem 10 písm. n) podprogramu ve lhůtě 2 měsíců od ukončení akce nepředala obci ke zveřejnění informaci o počtu volných bytů. Za toto pochybení vyměřil správce daně stěžovatelce odvod do státního rozpočtu ve výši 600.000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 25. 10. 2023, č. j. 22 Af 4/2022-60, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud shrnul, že správce daně při daňové kontrole zjistil, že v žádosti o dotaci ze dne 25. 11. 2015 činila cena stavby podle přílohy položkový rozpočet 20.008.882 Kč bez DPH, přičemž stejná cena byla uvedena poskytovatelem v registraci akce. Poskytnutá dotace ve výši 12.000.000 Kč odpovídala 59,97 % z ceny. Následně žalobkyně rozpočet revidovala, přičemž ve vysvětlení ze dne 21. 7. 2016 adresovaném Ministerstvu pro místní rozvoj (dále jen „poskytovatel“) uvedla, že rozpočet projektu byl navýšen na částku 24.236.723 Kč bez DPH, poskytnutá dotace tudíž činila 49,51 % z ceny. Ze zjištění správce daně však vyplynulo, že konečná cena stavebních prací podle dodatku ke smlouvě o dílo činila 15.918.660 Kč bez DPH. Veřejná zakázka měla být na základě zadávacího řízení realizována společností ILLÍK - RAIL, s níž byla uzavřena smlouva o dílo. Vybraný dodavatel nemohl z kapacitních důvodů zakázku realizovat, takže své volné kapacity nabídl společnost JURČÍK - STAVEBNICTVÍ (dále jen „subdodavatel“), jejímiž jednatelem, jakož i jednatelem žalobkyně byly fyzické osoby Ing. Tonicčka Jurčíková a Ing. František Jurčík. Správce daně dospěl k závěru o záměrném provedení zadávacího řízení žalobkyní jako nedotovaným zadavatelem, tedy mimo režim zákona o veřejných zakázkách, přičemž podle čl. 10 písm. s) podprogramu se subdodavatel nemohl účastnit zadávacího řízení, neboť žadatel o dotaci nesměl být zároveň zhotovitelem stavby. Tato podmínka nebyla dodržena, neboť jednatelem žalobkyně a subdodavatele byla stejná osoba. Stejně tak byla porušena podmínka zakotvená v oddílu 5 metodického pokynu. Žalobkyně nedodržela ani podmínku č. 17 uvedenou v rozhodnutí o dotaci, ve spojení s bodem 10 písm. n) podprogramu 117D0640 Podporované byty 2016, neboť ve lhůtě 2 měsíců od ukončení akce nepředala obci ke zveřejnění informaci o počtu volných bytů.

[4] Krajský soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že závěry žalovaného jsou vystavěny na názoru, podle něhož předpokládanou hodnotu zakázky nelze měnit. Žalobkyni bylo vytýkáno, že po podání žádosti o dotaci navyšovala předpokládanou hodnotu veřejné zakázky účelově tak, aby dotace ve výši 12.000.000 Kč činila méně než 50 % z hodnoty veřejné zakázky a dosáhla postavení nedotovaného zadavatele. Činila tak v době po ukončení zadávacího řízení, které realizovala z pozice nedotovaného zadavatele. Krajský

pokračování

soud shledal za prokázanou dvojkolejnost jednání žalobkyně v době od podání žádosti o dotaci do vydání rozhodnutí o jejím poskytnutí. Žalobkyně navyšovala rozpočet projektu tak, aby poskytnutá dotace činila méně než 50 % ceny za realizaci projektu, což jí zaručilo postavení nedotovaného zadavatele. Žalobkyně však zahájila zadávací řízení jako nedotovaný zadavatel dne 23. 5. 2016, tedy předtím, než dospěla ke konečné ceně, která měla podle tvrzení žalobkyně činit 24.236.723 Kč bez DPH (dotace by odpovídala 49,51 % z ceny) a tuto sdělila poskytovateli dotace. Před zahájením výběrového řízení žalobkyně předložila poskytovateli dotace položkový rozpočet ve výši 20.008.882 Kč bez DPH (dotace by odpovídala 59,97 % z ceny) a následně mu ještě před zahájením výběrového řízení sdělila, že rozpočet navyšuje na 22.314.960 Kč bez DPH (dotace by odpovídala 53,78 % z ceny). V rámci zadávacího řízení přitom došlo ke snížení ceny projektu, neboť ve smlouvě o dílo byla stanovena cena zakázky ve výši 16.758.655 Kč bez DPH. Takové jednání se jeví jako účelové. To dokresluje i skutečnost, že stavbu realizoval subdodavatel, který se nemohl zadávacího řízení účastnit s ohledem na totožnost jednatelů subdodavatele a žalobkyně. Tuto argumentaci přitom žalobkyně nezpochybnila. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že poskytovatel dotace vydal rozhodnutí o jejím poskytnutí po seznámení s upraveným rozpočtem, neboť z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně informovala poskytovatele dotace o předpokládané ceně projektu v rozporu s faktickým stavem. Nadbytečným shledal krajský soud provedení výslechu svědkyně, neboť skutkový stav byl zřejmý z obsahu správního spisu.

[5] Argumentaci žalobkyně odkazující na § 119 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, krajský soud neakceptoval, neboť bod 17 podmínek rozhodnutí o dotaci váže informační povinnost příjemce dotace vůči obci na okamžik ukončení realizace projektu. Samotný okamžik realizace projektu je stanoven poskytovatelem dotace v rozhodnutí o poskytnutí dotace pevným datem 31. 8. 2017. Následné kolaudační řízení nemělo pro věc význam.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že peněžní prostředky nepoužila v rozporu s účelem, k němuž se zavázala, nepoužila je neoprávněně ani je nezadržela. Vycházel přitom z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, publikovaného ve Sb. NSS pod č. 3854/2019, v němž kasační soud vyslovil, že každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není oprávněným použitím poskytnutých dotačních prostředků, zakládá porušení rozpočtové kázně. Žalovaný se v souladu s odkazovaným usnesením podrobně věnoval otázce přiměřenosti výše stanoveného odvodu do státního rozpočtu. Ani tuto argumentaci žalobkyně nosným způsobem nerozporovala. K námitce, že ve vztahu k výši odvodu za druhé kontrolní zjištění nebyla zohledněna komunikace žalobkyně s obcí, poukázal krajský soud na podmínku 19. rozhodnutí o dotaci, podle níž je za nedodržení termínu pro předání informací podle bodu 17 odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 5 % z celkově vyplacené dotace. Tato podmínka neumožňovala daňovým orgánům správní úvahu ve vztahu ke zmírnění pevně stanovené výše odvodu.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost.

[8] Stěžovatelka namítá, že závěry krajského soudu ohledně dvojkolejnosti jejího jednání nekorespondují s obsahem správního spisu a jeho argumentace je nelogická. Odkazuje na e-mailovou komunikaci mezi ní, poskytovatelem dotace a Ing. Lucií Žurkovou, jednatelkou společnosti Euro Grant Investment s.r.o., která pro stěžovatelku zajišťovala komunikaci s poskytovatelem dotace (probíhající od 18. 4. 2016), v jejímž rámci byl poskytovatel dotace dotazován, zda je možné dodatečně upravit celkový investiční položkový rozpočet projektu, neboť projektant zjistil, že do rozpočtu nezahrnul klimatizační zařízení v podkrovních bytech komunitního domu. Na tento dotaz odpověděl poskytovatel dotace kladně. Následně stěžovatelka prostřednictvím Ing. Žurkové dne 27. 4. 2016 sdělila poskytovateli dotace, že dodatečně navyšuje rozpočet projektu na 22.314.960 Kč bez DPH. Stěžovatelka zaslala dne 12. 5. 2016 Ing. Žurkové upravený rozpočet ve výši 24.236.723,62 Kč bez DPH včetně odůvodnění změn. Ing. Žurková měla tyto dokumenty poskytovateli dotace osobně doručit dne 18. 5. 2016. Výběrové řízení bylo zahájeno dne 23. 5. 2016. Za účelem prokázání popsanych skutečností navrhla stěžovatelka výslech svědkyně, která komunikovala s poskytovatelem dotace, avšak tento důkaz krajský soud neprovedl. Stěžovatelka je přesvědčena, že v době před zahájením výběrového řízení byla zpracována upravená cena ve výši 24.236.723,62 Kč bez DPH, která měla být doručena osobně poskytovateli dotace pět dní před zahájením výběrového řízení. Mimo to se stěžovatelka domnívá, že doručení navýšeného rozpočtu nebylo podmínkou řádného výběrového řízení, neboť tato povinnost nevyplývá ze zákona ani z metodického pokynu poskytovatele. Cena projektu nebyla rozšířena o vzduchotechniku (která nebyla v původním projektu naceněna) v rozporu se zákonem nebo metodickým pokynem. Nacenění bylo provedeno v cenách cenové soustavy ÚRS a celý projekt byl úspěšně dokončen. V roce 2016 bylo běžné, že vysoutěžená cena byla o 30 % nižší oproti zadávací (dle ÚRS), a proto navrhla stěžovatelka důkaz v podobě zveřejněných výsledků veřejných zakázek obdobného typu, který krajský soud rovněž bezdůvodně odmítl. Přes uvedené skutečnosti dospěl krajský soud k nesprávnému závěru, že stěžovatelka chybně zahájila výběrové řízení v pozici nedotovaného dodavatele, přičemž po jeho ukončení manipulovala s cenou zakázky.

[9] K vytýkané účelovosti svého jednání stěžovatelka uvádí, že byla dovozena výhradně z činnosti subdodavatele. Jednalo se o pochybení spřízněné osoby, které nelze spojovat s tvrzenou manipulací zadávacího řízení. Daňovými orgány ani krajským soudem nebyla rozporována správnost stanovení ceny projektu. Spornou je v projednávané věci otázka, zda byla stěžovatelka oprávněna navýšit položkový rozpočet o cenu vzduchotechniky. Ten byl navýšen po předchozí konzultaci s poskytovatelem dotace a v souladu se zákonem a pravidlem upraveným v bodu 3.1 metodického pokynu, podle něhož jsou předmětem veřejné zakázky všechna plnění, která tvoří jeden funkční celek. Metodický pokyn připouští změny v rozsahu či jednotkové ceně mezi cenou předpokládanou v žádosti o dotaci a stanovenou předpokládanou hodnotou zakázky. Tento postup je umožněn i s ohledem na časový rozestup mezi žádostí o dotaci a zahájením výběrového řízení. Pokud by tomu tak nebylo, odkazoval by metodický pokyn bez dalšího na cenu projektu uvedenou v žádosti o dotaci. Stěžovatelka nebyla v okamžiku zahájení výběrového řízení v postavení dotovaného zadavatele, takže jí nemohlo být vytýkáno, že nezadávala zakázku v zadávacím řízení v režimu zákona o veřejných zakázkách.

[10] Dále stěžovatelka odkazuje na část žaloby proti rozhodnutí žalovaného týkající se uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně z důvodu pozdního oznámení o dokončení

pokračování

projektu. Krajský soud danou otázku nesprávně vyhodnotil. Podle stěžovatelky je totiž možné tuto povinnost navázat na okamžik vydání kolaudačního souhlasu. Podle výkladu použitého daňovými orgány uplynula lhůta dne 31. 1. 2018, přičemž stěžovatelka dodala obci písemné oznámení dne 18. 2. 2018. Za prodlení byl uložen nepřiměřeně vysoký odvod. Přiměřenost odvodu však krajský soud neposuzoval, neboť s odkazem na příslušná ustanovení rozhodnutí o dotaci konstatoval, že odvod byl stanoven ve výši 5 % z celkové částky vyplacené dotace, což znemožnilo daňovým orgánům úvahu o zmírnění výše odvodu. Takový výklad je podle stěžovatelky v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31.

[11] S ohledem na výše uvedené se stěžovatelka domáhá zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že stěžovatelka splňovala znaky dotovaného zadavatele, a proto byla povinna postupovat při výběru dodavatele podle metodického pokynu. K tomu poukazuje na bod 2. metodického pokynu, podle něž je dotovaným zadavatelem právnická či fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více jak 50 % z veřejných zdrojů. Podle bodu 3.1. metodického pokynu je pro postup zadavatele rozhodná předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Podle § 13 odst. 2 věty poslední zákona o veřejných zakázkách je rozhodným dnem pro stanovení výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. Stěžovatelka byla podle bodu 5.1.2 metodického pokynu povinna vybrat dodavatele v otevřeném zadávacím řízení. Podle žádosti stěžovatele o dotaci činily náklady projektu 20.008.882,38 Kč bez DPH. Totožná výše byla uvedena poskytovatelem dotace v Registraci akce. Dotace ve výši 12.000.000 Kč tedy dosahovala 59,97 % hodnoty projektu. Následně stěžovatelka navyšovala rozpočet projektu na 24.236.723,62 Kč bez DPH. Všechny rozhodné skutečnosti jsou obsahem správního spisu, a proto žalovaný souhlasí s krajským soudem, že byl výslech svědkyně nadbytečný. Dále postupovala stěžovatelka jako nedotovaný zadavatel podle bodu 5.1.1 metodického pokynu, když prostřednictvím e-mailu ze dne 23. 5. 2016 oslovila potenciální dodavatele, a zahájila tak zadávací řízení. Dne 22. 6. 2016 uzavřela smlouvu se sjednanou cenou plnění ve výši 16.758.655,25 Kč bez DPH. Ke dni zahájení zadávacího řízení však byl poskytovateli dotace nahlášen toliko rozpočet ve výši 22.314.960,62 Kč bez DPH. Poskytnutá dotace tedy činila 53,78 % hodnoty projektu, takže byla stěžovatelka v pozici dotovaného zadavatele a měla zadávat zakázku v otevřeném řízení. Žalovaný nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že nemusela poskytovateli dotace doručit navýšený rozpočet. K tomu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 Afs 111/2019-42, a ze dne 14. 9. 2022, č. j. 8 Afs 301/2020-78. Stěžovatelka nemohla považovat za předpokládanou hodnotu zakázky cenu uvedenou až po zahájení zadávacího řízení potažmo uzavření smlouvy s dodavatelem. Účelovost jednání stěžovatelky dokresluje fakt, že cena sjednaná ve smlouvě o dílo byla o téměř 7.500.000 Kč nižší než předpokládaná hodnota zakázky. Stěžovatelka postupovala rovněž v rozporu s pravidly transparentnosti a hospodářské soutěže, neboť veřejnou zakázku nerealizoval vybraný dodavatel, ale jeho subdodavatel, který byl se stěžovatelkou personálně propojen. Skutečný dodavatel nebyl vybrán v rámci řádné soutěže, čímž došlo k porušení zákona o rozpočtových pravidlech, a byl tak naplněn důvod pro vyměření odvodu do státního rozpočtu.

[13] Dále žalovaný rozporuje tvrzení stěžovatelky ohledně nesprávného určení okamžiku ukončení realizace projektu. Stěžovatelka neuvedla důvody, pro které spatřuje nesprávnost posouzení této otázky krajským soudem. Žalovaný souhlasí s argumentem stěžovatelky, že je správce daně povinen hodnotit přiměřenost výše vyměřeného odvodu do státního rozpočtu, a to i v případě, kdy z rozhodnutí o udělení dotace vyplývá, jakým způsobem má být odvod vypočten. Připouští, že daňové orgány i krajský soud zaujaly v projednávané věci odlišný právní názor, nicméně se domnívá, že byl požadavek na přiměřenost výše odvodu dodržen, přičemž ve svém rozhodnutí popsal, proč považuje stanovený odvod za přiměřený.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podle jejího obsahu podána z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. d) stejného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze 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.*

[17] V první řadě se Nejvyšší správní soud vyjádří k námitce, že nebylo nutné doručit poskytovateli dotace revidovaný rozpočet před zahájením zadávacího řízení. Z pohledu projednávané věci je podstatné, že stěžovatelka nevznesla tento argument v žalobě, jakkoli je evidentní, že jí v tom nic nebránilo. Uplatnění takové námítky až v řízení o kasační stížnosti je tak nepřipustné, jak vyplývá z § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná, *opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.* Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl výše uvedenou kasační argumentací věcně zabývat.

[18] Dále Nejvyšší správní soud upozorňuje, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003-48, anebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). V minulosti Nejvyšší správní soud též dovodil, že *„aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt, byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu.“* (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS.). Stěžovatelka v kasační stížnosti mimo odkazuje na svoji žalobní argumentaci ohledně nesprávného určení okamžiku ukončení realizace projektu, přičemž tvrdí toliko, že krajský soud posoudil danou otázku nesprávně a že je možné považovat za právně konformní výklad, podle něž počíná běžet lhůta pro splnění oznamovací povinnosti obci okamžikem

pokračování

vydání kolaudačního souhlasu. Úkolem stěžovatelky bylo zcela konkrétními a srozumitelně formulovanými námitkami zpochybnit správnost závěru krajského soudu, což však neučinila. Této povinnosti se nemůže stěžovatelka zbavit odkazem na své podání v řízení před krajským soudem. Rovněž pouhý blíže neodůvodněný nesouhlas se závěry krajského soudu nesplňuje esenciální požadavky kladené na formulaci kasačních námitek. Za této situace lze uzavřít, že se uvedená dílčí námitka stěžovatelky opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., a proto se jí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nemohl Nejvyšší správní soud věcně zabývat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003-31, publikované pod č. 738/2006 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, publikované pod č. 2103/2010 Sb. NSS, a ze dne 2. 6. 2023, č. j. 4 As 191/2022-38).

[19] Podle § 2 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, *dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200000000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.*

[20] Podle § 27 zákona o veřejných zakázkách, *v oznámení otevřeného řízení oznamuje zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení; oznámení otevřeného řízení je výzvou k podání nabídek dodavatelů a k prokázání splnění kvalifikace.*

[21] V projednávané věci bylo žalobkyni vytýkáno, že se dopustila porušení rozpočtové kázně tím, že v rozporu s podmínkami poskytnutí dotace nezádávala v pozici dotovaného zadavatele veřejnou zakázku v otevřeném zadávacím řízení podle § 27 zákona o veřejných zakázkách. Tento požadavek byl zakotven v 5.2. písm. a) metodického pokynu.

[22] Klíčové je tudíž zodpovězení otázky, zda vystupovala stěžovatelka při zadávání předmětné veřejné zakázky jako dotovaný zadavatel ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, tedy zda byla zakázka dotována alespoň z 50 % z veřejných zdrojů. Předmětem veřejné zakázky byla výstavba komunitního domu seniorů čítajícího celkem dvacet podporovaných nájemních bytů určených k sociálnímu bydlení, přičemž na každou z dvaceti bytových jednotek připadala dotace ve výši 600.000 Kč (celkem tedy 12.000.000 Kč).

[23] Stěžovatelce nebylo vytýkáno, že položkový rozpočet revidovala (jak ostatně uvedl krajský soud v odst. 11 napadeného rozsudku), neboť to připustil i poskytovatel dotace resp. Jeho zaměstnankyně v e-mailu adresovaném Ing. Žurkové ze dne 3. 5. 2016, nýbrž skutečnost, že nezádávala zakázku v otevřeném zadávacím řízení, ačkoli k tomu byla povinna dle bodu 5.1. metodického pokynu, neboť v době zahájení výběrového řízení (23. 5. 2016) byla v pozici dotovaného zadavatele. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval tvrzeními stěžovatelky ohledně oprávněnosti navyšování rozpočtu.

[24] Ze správního spisu vyplývá, že v příloze „položkový rozpočet“ k žádosti o dotaci ze dne 25. 11. 2015 uvedla stěžovatelka celkovou cenu stavby ve výši 23.010.215 Kč včetně DPH, resp. 20.008.882 Kč bez DPH (dotace ve výši 12.000.000 by tedy pokrývala 59,97 % rozpočtu). Totožná cena je uvedena rovněž poskytovatelem dotace v registraci akce ze dne

12. 4. 2016. V e-mailu ze dne 27. 4. 2016 sdělila stěžovatelka prostřednictvím Ing. Žurkové poskytovateli dotace, že dodatečně navyšuje rozpočet projektu na 22.314.960 Kč bez DPH. Nicméně i v tomto případě poskytnutá dotace ve výši 12.000.000 Kč odpovídala 53,78 % z ceny projektu, přesáhla tedy zákonem stanovenou hranici 50 %, a proto byla stěžovatelka i nadále povinna zadávat veřejnou zakázku v otevřeném zadávacím řízení jakožto dotovaný zadavatel v souladu s bodem 5.1. metodického pokynu. Nelze přitom přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že následně bylo poskytovateli dotace sděleno, že celkový rozpočet projektu byl navýšen na 24.236.723,62 Kč, čímž by podíl dotace činil 49,51 % rozpočtu. E-mailová komunikace, na niž stěžovatelka odkazuje, totiž probíhala výhradně mezi stěžovatelkou a Ing. Žurkovou, aniž by byla informace o navýšení rozpočtu předána poskytovateli dotace. Ing. Žurková oznámila dne 13. 5. 2016 stěžovateli, že doručí revidovaný rozpočet poskytovateli dotace osobně dne 18. 5. 2024, nicméně ze správního spisu nevyplývá, že by tak učinila. Naopak ze sdělení, jímž reagoval poskytovatel dotace na výzvu správce daně k poskytnutí součinnosti, je zřejmé, že revidovaný rozpočet obdržel až dne 21. 7. 2016, přičemž mu nebyl žádný rozpočet doručen osobně. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka vypsalala výběrové řízení z pozice nedotovaného zadavatele ještě předtím, než zaslala poskytovateli dotace revidovaný rozpočet, ve vztahu k němuž by poskytnutá dotace činila méně než 50 % z předpokládané ceny veřejné zakázky, a proto byla jako dotovaný zadavatel ve smyslu § 2 zákona o veřejných zakázkách povinna zadávat předmětnou veřejnou zakázku v otevřeném řízení podle § 27 zákona o veřejných zakázkách a v souladu s 5.2. písm. a) metodického pokynu.

[25] Lze přisvědčit i závěru daňových orgánů, resp. krajského soudu o účelovosti jednání stěžovatelky, neboť ta až v době po zahájení výběrového řízení dodatečně doručila poskytovateli dotace revidovaný položkový rozpočet, který zjevně neodpovídal realitě, neboť již v této době byla (v řádu několika dnů před jeho doručením) uzavřena smlouva o dílo na realizaci veřejné zakázky, v níž byla sjednána cena za zhotovení díla ve výši 16.758.655,25 Kč bez DPH. Tato cena byla následně více než o rok později snížena na částku 15.918.660 Kč bez DPH. Dále již zůstala cena nezměněna. Lze tedy uzavřít, že konečná cena za zhotovení díla byla hluboko pod cenou uvedenou v revidovaném položkovém rozpočtu (24.236.723,62 Kč bez DPH), který stěžovatelka zaslala poskytovateli dotace. Tomu odpovídá také částka uvedená v rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 1. 8. 2016 (resp. v jeho změnách ze dne 1. 3. 2017 a 29. 6. 2017), podle nějž byla vyplacena dotace ve výši 12.000.000 Kč na projekt, jehož celková cena činila 19.373.233 Kč, zbytek projektu (7.373.233 Kč) měl být financován z vlastních zdrojů žadatele. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka doručila upravený položkový rozpočet až po uzavření smlouvy o dílo, je irelevantní její argumentace, že bylo v předmětném období běžné, že se smluvní cena za zhotovení díla diametrálně lišila od předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Krajský soud tudíž nepochybil, jestliže neprovedl stěžovatelkou navržený důkaz v podobě zveřejněných výsledků veřejných zakázek obdobného typu.

[26] Tím, že stěžovatelka zadávala veřejnou zakázku jako (zdánlivě) nedotovaný zadavatel, vyhnula se povinnosti zadávat zakázku v otevřeném zadávacím řízení, tedy umožnit, aby se o zakázku ucházel neomezený počet dodavatelů. Stěžovatelka oslovila prostřednictvím e-mailu pouze pět dodavatelů (což umožňoval nedotovaným zadavatelům bod 5.1.1 metodického pokynu), přičemž vybrala dodavatele ILLÍK - RAIL, s nímž byla uzavřena smlouva o dílo. Vybraný dodavatel nemohl údajně z kapacitních důvodů zakázku realizovat, a proto nabídl volné kapacity subdodavatel JURČÍK - STAVEBNICTVÍ.



pokračování

Stěžovatelka a subdodavatel přitom byli personálně propojeny skrze jednatele Ing. Toničku Jurčíkovou a Ing. Františka Jurčíka. Veřejnou zakázku tedy fakticky realizovala osoba personálně propojená se stěžovatelkou v rozporu s bodem 10 písm. s) podprogramu, který stanoví, že žadatel nesmí být zároveň zhotovitelem stavby. V tomto kontextu neobstojí námitka stěžovatelky, že vytýkané jednání bylo dovozeno výhradně z činnosti poddodavatele, neboť stěžovatelka si musela být vědoma faktu, že jednatele subdodavatele byli současně jednatele stěžovatelky, naopak to vypovídá o záměru stěžovatelky získat dotaci na veřejnou zakázku a tuto následně plnit, z čehož by získala majetkový prospěch.

[27] Výše popsané jednání stěžovatelky nelze podle Nejvyššího správního soudu vyložit jinak, než že se dodatečným navýšením rozpočtu pokusila zlegalizovat svůj postup při zadávání veřejné zakázky, který pro ni byl příznivější v tom smyslu, že jako nedotovaný zadavatel by nemusela veřejnou zakázku zadávat v režimu zákona o veřejných zakázkách a řídit se striktními pravidly stanovenými pro otevřené řízení podle § 27 téhož zákona. Vybraný dodavatel přitom umožnil subdodavatel, který byl personálně propojený se zadavatelem, plnění předmětu veřejné zakázky. Jednalo se tedy zjevně o koordinované jednání stěžovatelky, dodavatele a subdodavatele.

[28] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud nebyl povinen provést stěžovatelkou navržené důkazy vzhledem k tomu, že všechny výše uvedené rozhodné skutečnosti vyplývají ze správního spisu, takže mohl bezpečně usoudit o skutkovém stavu věci. Neobstojí proto námitka stěžovatelky, že krajský soud odmítl provést navržené důkazy bezdůvodně.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatelky ohledně posouzení přiměřenosti sankce za druhé kontrolní zjištění (pozdní oznámení o dokončení projektu obci).

[30] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že podmínka 19. rozhodnutí o dotaci, která mj. stanoví za nedodržení termínu podání informace o dokončení projektu sankci ve výši 5 % z celkové částky vyplacené dotace, neumožňuje daňovým orgánům správní úvahu směřující ke zmírnění pevně stanovené výše odvodu. V tomto směru se krajský soud ztotožnil s rozhodnutím o odvolání, v němž žalovaný s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017-33, a ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018-40, dovedl, že stanovil-li poskytovatel dotace pravidla pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně a příjemce dotace na tato pravidla přistoupil, musí příjemce strpět následky porušení povinnosti bez ohledu na to, jak tvrdou se může stanovená sankce jevit, neboť se jedná o stranami předpokládaný důsledek, který není překvapivý, v důsledku čehož je v zásadě vyloučeno posouzení přiměřenosti stanovené sankce.

[31] Výše popsaná úvaha je v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, na nějž stěžovatelka v kasací stížnosti odkazuje, a jímž byla překonána judikatura, z níž vycházel žalovaný. Podle tohoto rozsudku jsou totiž daňové orgány povinny zabývat se přiměřeností sankce i v případě, že je výše sankce, resp. její výpočet jasně stanoven rozhodnutím o poskytnutí dotace. Vycházel přitom z usnesení rozšířeného Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, v němž se uvádí, že „jednou z elementárních

*zásad působení práva ve společnosti je, že zásady veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek (...) [P]ři stanovení výše odvodu je třeba zvažovat 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. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti. V každém případě však půjde o porušení rozpočtové kázně.“* S ohledem na tyto závěry Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku sp. zn. 4 Afs 253/2020 konstatoval, že „[j]e třeba se zabývat zejména k námitce příjemce dotace tím, zda výše vrácení dotace není zcela nepřiměřená ve vztahu k porušení podmínek dotace. Konkrétně je třeba hodnotit poměr mezi závažností porušení podmínek dotace, které v posuzované věci spočívá v porušení měřitelných indikátorů týkajících se výstupu, a cílů projektu, k jejichž dodržování se žalobce zavázal v rámci dohody o poskytnutí dotace, a výší finančních prostředků (poskytnuté dotace), jež je žalobce povinen vrátit v důsledku tohoto porušení podmínek dotace.“

[32] Nicméně žalovaný v odstavci 55 svého rozhodnutí rovněž učinil závěr, že „výše vyměřeného odvodu je racionální, logicky odůvodnitelná ... K tomu odvolací orgán dodává, že takto vyměřený odvod je souladný s charakterem a závažností zjištěného pochybení, a proto jej považuje za přiměřený a je třeba odmítnout námitku odvolatele o neadekvátnosti jeho výše. Jak již bylo odvolacím orgánem totiž zmíněno výše, po předložení Oznámení mohla Obec hledat ihned nájemníky do komunitního domu a řešit s nimi nájemní smlouvy, aniž by byla omezována vydáním samotného kolaudačního souhlasu, což byl právě i záměr poskytovatelem definované podmínky v bodě 17 Rozhodnutí.“ Krajský soud pak v napadeném rozsudku konstatoval, že se žalovaný ve svém rozhodnutí otázce proporcionality obsáhle věnoval a zvažoval okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch stěžovatelky, pokud jde o výsledky obou kontrolních zjištění, a vyhodnotil také přiměřenost uloženého odvodu. Stěžovatelka přitom tuto argumentaci v podané žalobě žádným nosným způsobem nerozporovala a její tvrzení byla vedena ve zcela obecné rovině. Adekvátně žalobnímu tvrzení proto krajský soud toliko uvedl, že vyhodnocení proporcionality a přiměřenosti uloženého odvodu žalovaným v rozhodnutí o odvolání plně akceptuje jako detailní, srozumitelnou a přezkoumatelnou úvahu. S ohledem na takto vymezený rozsah soudního přezkumu přiměřenosti výše vyměřeného odvodu za pozdní oznámení o dokončení projektu obci tedy krajskému soudu nelze vytýkat, že se touto otázkou blíže nezabýval a v tomto směru aproboval závěr žalovaného, který nebyl učiněn jen na základě již překonané judikatury, nýbrž i po zohlednění skutkových okolností posuzovaného případu.

[33] Lze tedy konstatovat, že rozsudek krajského soudu je zákonný a přezkoumatelný a řízení před krajským soudem nebylo zatíženo vadami, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. proto nebyly naplněny.

#### IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[34] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 12. srpna 2024

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu