



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce a ve věci

žalobkyně: **Artin spol. s r. o.**, IČ: 25531115
se sídlem Purkyňova 670/142, 612 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1 – Staré Město

o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 16. 2. 2022, č. j. MPO 629387/21/61100/01000,

takto:

- I. Žaloba **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalovaný opatřením ze dne 5. 11. 2021, č. j. MPO 597022/21/61100 (dále jen „Opatření“), rozhodl ve smyslu § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 30. 6. 2023, o zkrácení dotace požadované žalobkyní

k proplacení v žádosti o platbu ze dne 26. 11. 2020 z částky 678 148,97 Kč na částku 383 337,50 Kč, a to z důvodu nedodržení podmínek poskytnutí dotace ze strany žalobkyně. Ministr žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím nevyhověl námitkám žalobkyně proti Opatření, které jako plně oprávněné potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí ministra žalovaného brojí žalobkyně podanou žalobou.

2. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplynulo, že žalovaný v rámci Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, rozhodnutím o poskytnutí dotace, č. j.: MPO 557741/20/61500 (dále „Rozhodnutí o poskytnutí dotace“) poskytl žalobkyni dotaci na projekt č. CZ.01.3.14/0.0/0.0/18_185/0017094 (dále „Projekt“). V rámci schváleného Projektu žalobkyně žádostí ze dne 1. 4. 2021 žalovaného požádala o proplacení částky 678 148,97 Kč, kterou žalovaný zkrátil o částku 294 811,47 Kč, představující mj. poměrnou úhradu způsobilých nákladů na pořízení dvou elektromobilů zn. Škoda eCityGo. Podstatnou skutečností, pro kterou žalovaný krátil žalobkyni poskytnutou dotaci, bylo zjištění, že žalobkyně neprovedla výběrové řízení na nákup dvou elektromobilů zn. Škoda, čímž porušila podmínky Rozhodnutí o poskytnutí dotace, konkrétně bod 5) Pravidel pro výběr dodavatelů č. j. MPO 78933/19/61010/61000 účinných ode dne 23. 10. 2019 (dále jen „Pravidla pro výběr dodavatelů 1“) a Pravidel pro výběr dodavatelů č. j. MPO 3993/20/61010/61000, účinných ode dne 10. 1. 2020 (dále jen „Pravidla pro výběr dodavatelů 2“), jejichž závaznost je dána Rozhodnutím o poskytnutí dotace. Za toto pochybení byla žalobkyni udělena sankce dle bodu 2. dokumentu Kategorizace sankcí za porušení postupu zadavatele zakázek č. j.: MPO 81059/19/61010/61000 účinného ode dne 24. 10. 2019 (dále jen „Kategorizace sankcí“), a to ve výši 100 % na dokladech uvedených v žádosti o platbu ze dne 1. 4. 2021 s poř. č. 1, 2 a 6. K námitkám žalobkyně žalovaný uvedl, že žalobkyně byla povinna sečíst předpokládanou hodnotu všech automobilů a dle takto zjištěné celkové pořizovací hodnoty postupovat v souladu s úvodním textem a diagramem příslušných Pravidel pro výběr dodavatelů, z nichž je zřejmý postup příjemce dotace na základě určené výše předpokládané hodnoty zakázky, tedy vyhlásit výběrové řízení i na dva elektromobily zn. Škoda eCityGo. Příjemce dotace zároveň nesmí rozdělit předmět zakázky na menší, formálně samostatné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity. K takovému rozdělení však došlo. Nebylo přitom nutné vyhlášovat výběrové řízení na všechny automobily zároveň, zakázka na další dva elektromobily mohla být vyhlášena s časovým odstupem od prvního pořizovaného vozidla. Současně nejde o nahodilé nákupy příjemce dotace dle jeho aktuálních potřeb, které nelze dopředu předvídat, neboť žalobkyně ve svém Podnikatelském záměru pořízení 3 ks elektromobilů deklarovala a na základě tohoto záměru sestavila rozpočet Projektu, jednoznačně tedy jejich pořízení plánovala a z důvodu jejich potřeby žádala poskytovatele dotace o dotaci na jejich pořízení. Sankce ve výši 100 % na dodávky, u kterých nebylo vyhlášeno výběrové řízení, odpovídá popisu pochybení v bodu 2. dokumentu Kategorizace sankcí. Předmět zakázky byl rozdělen na několik menších zakázek tak, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovený limit, což vedlo k tomu, že soubor dotčených dodávek nebyl řádně zadán dle Pravidel pro výběr dodavatelů. Za toto pochybení žalovaný jako prvoinstanční správní orgán řádně stanovil sankci ve výši 100 %.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně v žalobě namítá, že rozhodnutím ministra žalovaného byla zkrácena na svých právech, neboť jí bylo odepřeno právo na výplatu 100 % přislíbené dotace na elektromobily zn. Škoda pořízené v rámci Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost dle Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Žalobkyně uvádí, že jednotlivé elektromobily byly pořizovány v průběhu 2 let s několikaměsíčním odstupem a nebylo jisté, zda žalobkyně zakoupí

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

všechna tři vozidla, jelikož nebyla jistota ekonomické návratnosti (COVID situace) a ani vhodnost jednotlivých parametrů elektro vozidel, když elektromobily Škoda v dané cenové hodnotě se začaly vyrábět až rok po schválení dotace. Na pořízení vozidel by se tak nemělo pohlížet jako na jednu zakázku.

4. Žalobkyně dále považuje krácení ve výši 100 % nároku na dané vozidla za krajně nepřiměřené. Záměr dotace **byl splněn** (elektromobily byly pořízeny, ekologický přínos provádí), byla vybrána **nejlevnější vozidla** na trhu (takže s nejmenšími nároky na dotaci), navíc se slevou oproti ceníkové ceně. Případné výběrové řízení by cenu výrazně neovlivnilo (max. o 1-2 procenta celkové ceny). Žalobkyně neudělala výběrové řízení na vozy Škoda ze zlé vůle či záměru, jen nepředjímal, že by prvoinstanční správní orgán mohl tuto nákupy rozdílných vozidel v rozdílnou dobu vnímat jako jednu zakázku.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně shrnul skutkovou stránku věci. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že by se na pořízení vozidel mělo pohlížet jako na jednu zakázku. Žalobkyně od počátku věděla, kolik vozidel bude v rámci jednoetapového Projektu pořizovat a v jakém časovém horizontu, kdy tento horizont nečítá žalobkyní uvedené období dvou let, ale období cca osmnácti měsíců (projekt žalobce přihlášený do Výzvy zaměřené na zavádění Inovativních technologií v oblasti elektromobility počítal s pořízením třech elektromobilů a dvou nabíjecích stanic). Z toho důvodu je nutno na pořizovaná plnění pohlížet jako na celek a z hlediska stanovení hranice pro postup v režimu Pravidel pro výběr dodavatelů či mimo tento režim je nutno veškerá pořizovaná plnění (resp. jejich předpokládané hodnoty) počítat. Žalobkyně se přitom v Rozhodnutí o poskytnutí dotace zavázala k tomu, že se bude řídit verzí Pravidel pro výběr dodavatelů platnou v den zahájení výběrového řízení. Žalobkynina argumentace „nahodilostí“ zakázek a tedy absencí povinnosti postupu dle Pravidel pro výběr dodavatelů je mylná.
6. Mylná je rovněž argumentace pandemií Covid-19, když v odpovědi na dotazník žalovaného žalobkyně dne 2. 6. 2020 sdělila, že koupí všechna tři plánovaná auta a že pouze sníží počet nabíjecích stanic.
7. Argumentace, že sice došlo k porušení podmínek, ale nikoli účelu dotace, když došlo k výběru nejlevnějšího vozu (vozů zn. Citigo), je nesprávná. Dle Hlavy I., čl. VII., odst. 1,2 Rozhodnutí o poskytnutí dotace je poskytovatel dotace oprávněn dotaci krátit (tj. nevyplatit dotaci nebo její část), pokud příjemce prokazatelně porušil povinnosti stanovené právními předpisy nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (týká se zejména Pravidel pro výběr dodavatelů, Pravidel způsobilosti a publicity). Nedodržení účelu dotace tedy není jediným důvodem pro postup dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, je jimi nedodržení podmínek (v případě žalobkyně Pravidel pro výběr dodavatelů).
8. K námitce nepřiměřenosti sankce žalovaný odkázal na Kategorizaci sankcí, podle kterého se v případě porušení rozpočtové kázně dle bodu 2. stanoví sankce ve výši 100 %. V posuzované věci přitom nedošlo k žádné hospodářské soutěži, dodavatel byl vybrán netransparentně bez zachování rovného přístupu. Vzhledem k tomu, že jde o dotaci financovanou EU, je žalovaný mj. vázán rovněž příslušnými předpisy Evropské komise, kdy nesprávně vyplacené finanční prostředky by nebyly způsobilé k proplacení z EU a dotčený výdaj by tak musel být ve finále hrazen ze státního rozpočtu. K argumentu žalobkyně, že neprovedení výběrového řízení neudělala ze zlé vůle nebo záměru, žalovaný uvádí, že úmysl je v tomto případě zcela irelevantní. Žalobkyně se zavázala k dodržování podmínek, když zároveň přijala „dobrodiní“ státu ve formě dotace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38).

III. Ústní jednání

9. Při jednání dne 31. 7. 2024 žalobkyně stručně shrnula skutkový základ věci, přičemž zdůraznila, že jejím úmyslem nebylo obcházet povinnost uskutečnit výběrové řízení i k vozům zn. Škoda CitiGo, pouze se domnívala, že takovou povinnost nemá. Ve zbytku pak odkázala na svou žalobu i obsah správního spisu a navrhla žalobě vyhovět. Žalovaný při jednání nejprve odkázal na své písemné vyjádření i obsah správního spisu a poté ústně shrnul skutkovou genezi celé dotační věci. Setrval na závěru, že postupoval zákonným způsobem a závěrem navrhl žalobu zamítnout.
10. Soud neprovedl žalobkyní navrhované důkazy, neboť tyto jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Jiné důkazy nebyly žalobkyní ani žalovaným soudu navrženy.

IV. Posouzení žaloby

11. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování ministra žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná.
12. Jádrem sporu v projednávané věci je posouzení otázky, zda žalobkyní pořizovaná plnění v rámci realizace Projektu (tři elektromobily a dvě nabíjecí stanice) představují pro účely Pravidel pro výběr dodavatelů jeden celek či nikoli. Bylo-li by prokázáno, že tato plnění představují jeden celek, dílčí otázkou je skutečnost, zda všechna plnění měla být řešena v rámci jednoho výběrového řízení či výběrových řízení pro výběr dodavatele mohlo být uskutečněno více. Dospěl-li by soud k závěru, že stanovení sankce bylo oprávněné, žalobkyně namítá její nepřiměřenost.
13. Žalobkyně v této souvislosti uvádí, že právě s ohledem, že při nákupu prvního z elektromobilů (zn. Tesla) ještě nebylo zřejmé, jaké další nákupy bude realizovat (zn. Škoda začala elektromobily nabízet až o rok později), nemohlo být na všechna plánovaná plnění uskutečněno jedno výběrové řízení. Nemohlo-li být uskutečněno jedno výběrové řízení, neboť konkrétní předmět plnění nebyl na počátku realizace žalobkyni znám, je nutné na jednotlivé nákupy pohlížet jako na separátní zakázky i z hlediska cenového. Jelikož ani jeden z elektromobilů zn. Škoda nedosahuje částky 500 000 Kč, nebylo nutné pro jejich nákup realizovat výběrové řízení.
14. Soud při posouzení věci vycházel z následující právní úpravy:
15. Podle § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2019, (dále „rozpočtová pravidla“) platí, *že v rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace*
16. Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel *poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním*

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. j).

17. Podle hlavy I. – obecné části, článku VI. bodu 1) a 2) Rozhodnutí o poskytnutí dotace platí, že poskytovatel dotace je oprávněn dotaci nebo její část neproplatit, pokud příjemce prokazatelně k datu plánovaného ukončení projektu nerealizoval projekt v souladu se žádostí o podporu, která byla podkladem pro Rozhodnutí. Změny projektu jsou přípustné pouze se souhlasem Poskytovatele dotace (Žádost o změnu), přičemž účel, na který byla dotace poskytnuta, nelze změnit.
18. Podle hlavy I. – obecné části, článku VII. bodu 1) a 2) Rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatel dotace je oprávněn dotaci krátit (tj. nevyplatit dotaci nebo její část), pokud příjemce prokazatelně porušil povinnosti stanovené právními předpisy nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (týká se zejména Pravidel pro výběr dodavatelů, Pravidel způsobilosti a publicity). Poskytovatel dotace v tomto případě uplatní postup dle § 14e Rozpočtových pravidel. Výše sankce bude určena dle Kategorizace nedostatků při zadávání zakázek se stanovením výše odvodu za porušení rozpočtové kázně (verze platná k datu zahájení výběrového řízení). Příjemce je oprávněn ve lhůtě 15 dnů podat k Poskytovateli dotace námitky proti krácení výdajů.
19. Podle hlavy II. – zvláštní části, článku III. bodu 1) Rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemce je povinen se řídit verzí Pravidel pro výběr dodavatelů platnou v den zahájení výběrového řízení. Rovněž případné krácení dotace (viz Hlava I. článek VII.) za pochybení ve výběrovém řízení, ať už se bude jednat o výběrové řízení v režimu zákona nebo Pravidel pro výběr dodavatelů, bude provedeno dle příslušné verze Kategorizace nedostatků při zadávání zakázek se stanovením výše odvodu za porušení rozpočtové kázně platné v den zahájení výběrového řízení.
20. Podle hlavy III. – závěrečné části, článku I. pak příjemce prohlašuje, že je mu znám právní rámec poskytnuté dotace daný zejména nařízeními Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1303/2013 a 1301/2013, nařízeními Komise (ES) č. 651/2014 a č. 1407/2013, rozpočtovými pravidly, zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „zákon o veřejných zakázkách), vše ve znění pozdějších předpisů a dále potvrzuje, že neplnění podmínek stanovených v Rozhodnutí o poskytnutí dotace bude sankcionováno dle tam uvedených pravidel. Dle článku II. bodu 2) a 3) též hlavy tvoří seznam příloh krom jiného Pravidla pro výběr dodavatelů (účinná v den zahájení výběrového řízení) a Kategorizace nedostatků při zadávání zakázek se stanovením výše odvodu za porušení rozpočtové kázně (platné v den zahájení výběrového řízení, pro účely této věci jde o znění účinné od 24. 10. 2019 v textu tohoto rozsudku užívané pod legislativní zkratkou Kategorizace sankcí, podrobněji viz bod 2 výše).
21. Právní rámec práve posuzované věci je tak dán krom evropské a národní legislativy též závazností Rozhodnutí o poskytnutí dotace, v němž byla mj. uvedena možnost krácení dotace, poruší-li žalobkyně jakožto příjemkyně dotace povinnosti stanovené Pravidly pro výběr dodavatele s tím, že výše sankce bude dále stanovena dle Kategorizace sankcí. Závaznost Pravidel pro výběr dodavatele je ostatně judikována i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, č. j. 5 Afs 70/2008-152.
22. Z podkladů správního řízení vyplývá, že Rozhodnutím o poskytnutí dotace na základě žádosti žalobkyně o podporu ze dne 24. 4. 2019 dle § 14 rozpočtových pravidel, v rámci Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, žalovaný uznal Projekt žalobkyně

„Artin elektromobilita“, za přijatelný a způsobilý k poskytnutí dotace v maximální výši 65 % způsobilých výdajů, s tím, že dotace bude vyplacena zpětně. Dotace přitom bude v plném rozsahu hrazena ze strukturálních fondů Evropské unie.

23. Zjednodušenou žádostí o platbu ze dne 22. 2. 2021 (dále „žádost o platbu“) žalobkyně požádala žalovaného o proplacení nákladů Projektu ve výši 678 148,97 Kč. Výdaje uvedené v žádosti o platbu byly Opatřením kráceny mimo jiné z důvodu porušení bodu 5) Pravidel pro výběr dodavatele.
24. Podle bodu 5) obecných principů Pravidel pro výběr dodavatelů 1 i 2 platí, že *při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu projektu. Zadavatel nesmí rozdělit předmět zakázky na menší, formálně samostatné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity jednotlivých kategorií. Shodné i obdobné činnosti či nerozdělitelné dodávky, služby, nebo stavební práce realizované v rámci jednoho projektu musí vždy být chápány jako jedna zakázka („princip účelu“). Realizuje-li jeden dodavatel více zakázek, je na ně zpravidla pohlíženo jako na jednu zakázku. Zadavatel však není povinen sčítat předpokládané hodnoty zakázek stejného předmětu, které budou pořizovány „nahodile“ dle zcela aktuálních potřeb zadavatele a které nelze objektivně dopředu předvídat. V případě tohoto postupu musí zadavatel doložit objektivní důvody, které k takovému postupu vedly, a poskytovatel dotace v jednotlivých případech posoudí oprávněnost tohoto postupu. Zadavatel je povinen umožnit dílčí plnění tam, kde se lze oprávněně domnívat, že s možností dílčího plnění bude vybrána ekonomicky výhodnější nabídka. Bez možnosti dílčího plnění nelze do jedné zakázky slučovat samostatná nesouvisející plnění.*
25. V projednávané věci bylo mezi účastníky konkrétně sporné, zda žalobkyně měla povinnost konat výběrové řízení na výběr dodavatele zakázky pro předmětný Projekt či nikoli, tj. zda jednotlivá plnění v rámci projektu měla být chápána jako jedna zakázka. Pokud by došlo k sečtení hodnoty jednotlivých plnění, překračoval by Projekt finančně hranici tak, že by již na dodávky pro Projekt musela platit ustanovení Pravidel pro výběr dodavatele, týkající se výběrového řízení, a v případě umělého rozdělení zakázek s cílem snížit předpokládanou hodnotu pod stanovené limity, by pak došlo k porušení bodu 5) Pravidel pro výběr dodavatele.
26. Otázkou, kdy více plnění tvoří jedinou zakázku a kdy se jedná o samostatné zakázky, se již Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně, z poslední doby např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2023, čj. 2 Afs 92/2022-28, kde v bodě [15] stávající judikaturu shrnul následovně: *„Při posuzování, zda zadavatel rozdělí v rozporu se zákonem předmět jediné veřejné zakázky na více veřejných zakázek, je podle ustálené judikatury NSS třeba přihlížet ke všem místním, časovým, věcným, funkčním a technologickým souvislostem předmětů případných jednotlivých veřejných zakázek, přičemž za jednu veřejnou zakázku je možné považovat i plnění relativně samostatná (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 Afs 198/2006-69, č. 1896/2009 Sb. NSS; závěry tohoto rozsudku se sice vztahují k předchozí právní úpravě, nicméně jsou použitelné i ve vztahu k ZVZ, jak konstatoval NSS např. v rozsudcích ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173, či ze dne 19. 1. 2012, č. j. 7 Afs 24/2011-5). Základním kritériem posouzení toho, zda jde o jeden nebo více samostatných předmětů veřejné zakázky, je právě jejich vzájemná souvislost. Jestliže spolu předměty zakázek místně, časově, věcně, funkčně a technologicky souvisejí, je při stanovování předpokládané hodnoty třeba vycházet z hodnoty všech spolu souvisejících plnění, jež mají být předmětem veřejné zakázky. V témže časovém období poptávaná plnění přitom nemusejí být věcně zcela totožná; pro účely určení předpokládané hodnoty dle § 13 ZVZ stačí, jsou-li obdobná. I souhrn určitých relativně samostatných plnění může být jednou veřejnou zakázkou, pokud se zadání plnění týká spolu úzce souvisejících (pro zadavatele klíčových) činností (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019, č. j. 4 Afs 240/2019-32). Kritéria místní,*

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

časové, věcné a funkční souvislosti ostatně ani nemusí být vždy splněna všechna (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018-32, nebo ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 Afs 198/2006-69). Taktéž dílčí rozdíly v použité technologii nezpůsobují, že veřejné zakázky spolu nesouvisí; jestliže mohl být ve všech případech osloven obdobný okruh dodavatelů, nemůže obstát argument výrazné technologické rozdílnosti či potřeby použití zcela odlišné techniky. Zákaz rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity podle § 13 odst. 3 ZVZ, přitom platí pro režim veřejných zakázek obecně (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2021, č. j. 1 Afs 132/2019-76). Okolnosti úmyslu zadavatele či financování zakázky nemají vliv na posouzení stejnosti či srovnatelnosti předmětu plnění, neboť žádným způsobem nemění charakter tohoto plnění. Pro úvahu, zda se jedná o zadání toliko jedné veřejné zakázky, jsou relevantní pouze objektivně seznatelné vlastnosti předmětu plnění veřejných zakázek (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 7 As 187/2014-33). Smyslem stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je určení právního režimu, v němž má být veřejná zakázka „soutěžena“, přičemž přísnost právního režimu je odstupňována právě podle předpokládané hodnoty veřejné zakázky. O zakázané dělení předmětu zakázky odporující § 13 odst. 3 ZVZ jde tehdy, je-li jeho důsledkem zadání veřejné zakázky v mírnějším zákonném režimu, tedy pokud se takovým postupem předpokládaná hodnota zakázky sníží pod zákonem stanovené finanční limity (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 7 As 211/2015-31). Zohledňovat není možné ekonomické důvody, které k rozdělení zakázek vedly. Ani skutečnost, že určitý postup byl pro zadavatele z praktického hlediska efektivnější, nemůže obstát, pokud byl v rozporu se zákonem. Zadavateli nelze vytýkat rozdělení zakázek, pokud je sice zadá odděleně, ale použije režim zadávacího řízení odpovídající společné hodnotě obou zakázek (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018-32). Při posuzování toho, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, tedy není podstatné, jaká pobutka vedla zadavatele k rozdělení (zda zakázku rozdělil právě proto, aby ji mohl zadat v méně přísném režimu, či jestli jej k tomu vedly jiné důvody); podstatný je pouze důsledek takového rozdělení (srov. opět rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2021, č. j. 1 Afs 132/2019-76) například v rozsudcích, č. j. 2 Afs 71/2011 - 93 a č. j. 7 As 211/2015-33 (oba dostupné na www.nssoud.cz).“

27. Z podnikatelského záměru žalobkyně vyplývá, že cílem Projektu žalobkyně bylo zavedení inovativní technologie nízkouhlíkové dopravy ve společnosti žalobkyně a v důsledku toho snížení nákladů a zajištění ekologického provozu. Pro účely zajištění tohoto cíle žalobkyně předpokládala zakoupení tří užitkových elektromobilů, jednoho vhodného na provoz v městské aglomeraci a dvou vhodných na provoz na delší vzdálenosti, s tím, že důraz byl kladen na dojezd vozidla na jedno dobítí. Žalobkyně dále plánovala pořízení pěti nabíjecích stanic, které následně snížila na dvě. Ve vztahu ke zdrojům financování žalobkyně uvedla, že celkově způsobilé výdaje předpokládá ve výši 1 954 445 Kč, z nichž částku 685 055,75 Kč (35 %) bude financovat z vlastních zdrojů a ve zbývajícím rozsahu (65 %) žádá financování ze zdrojů Evropské unie. Následně, dne 31. 8. 2020, byla požadovaná částka v návaznosti na proběhlou pandemii nemoci Covid-19 snížena na 1 691 778 Kč, z toho 1 099 655,70 Kč (65 %) ze zdrojů EU a zbytek (35 %) z vlastních zdrojů žalobkyně. Důvodem této změny bylo snížení počtu dobíjecích stanic z pěti na dva, počet vozů žalobkyně ponechala nezměněn. Dále žalobkyně požádala o prodloužení doby realizace do 31. 10. 2020.
28. Z uvedeného vymezení předmětného podnikatelského záměru je zřejmé, že všechny tři zakázky týkající se nákupu elektromobilů byly vedeny jednotným cílem, a to konkrétně zajistit snížení uhlíkové stopy v rámci automobilového provozu žalobkyně, tedy realizovat aktivity v jednom místě, v časové souvislosti a pro stejný účel (tzv. princip účelu). Je zjevné, že žalobkyně byla při zadávání veřejných zakázek vedena jednotným záměrem, tedy docílit obměnu svého vozového parku tak, aby v jeho důsledku došlo k zajištění účelu projektu.

29. Všechny tři zakázky (respektive části jediné veřejné zakázky) tedy spolu úzce věcně, místně, časově a funkčně souvisí a žalobkyně byla při poptávání co do účelu uceleného plnění povinna sečíst předpokládané hodnoty dodávek či služeb pro průběh projektu. Jak uvedl NSS ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 211/2015 „*smyslem stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je určení právního režimu, v němž má být veřejná zakázka „soutěžena“, přičemž přísnost právního režimu je odstupňována právě podle předpokládané hodnoty veřejné zakázky*“.
30. Právě uvedeným je pak zcela vyvrácena námitka žalobkyně, že v případě dvou automobilů zn. Škoda eCityGo šlo o „nahodilé“ plnění, jehož potřeba vyvstala dle jeho aktuálních potřeb a které nelze dopředu předvídat. Vzhledem k tomu, že již v podnikatelském záměru žalobkyně počítala s pořízením tří elektromobilů, přičemž uvedla i jejich celkovou předpokládanou cenu, kterou následně zakoupením jednoho automobilu zn. Tesla a dvou automobilů zn. Škoda i naplnila, nelze zakoupení dvou posledně citovaných vozů považovat za nahodilé plnění, které nebylo možné dopředu předvídat.
31. K námitce žalobkyně, že nemohla zakázku zadat najednou, když v době pořízení vozu zn. Tesla nebylo zřejmé, že budou vyráběny ekonomicky přístupnější vozy zn. Škoda, soud uvádí, že žalobkyně mohla jednotlivé zakázky rozdělit a při užití režimu zadávacího řízení odpovídajícího společné hodnotě všech tří zakázek na koupi elektromobilů (tzn. v předpokládané výši dle Rozhodnutí o poskytnutí dotace, ve znění jeho změny ze dne 31. 8. 2020) výběrové řízení zadat odděleně (srov. již shora citovaný rozsudek NSS sp. zn. 6 Afs 246/2018). Pro úplnost soud doplňuje, že již realizací zakázky na nákup elektromobilu zn. Tesla, která sama o sobě překročila hranici 500 000 Kč, se žalobkyně dostala do režimu povinnosti vypsát výběrové řízení i pro následující zakázky na nákup dvou zbylých elektromobilů, přestože tyto zakázky jednotlivě hranici 500 000 Kč nepřesáhly.
32. Ze správního spisu soud ověřil, že žalovaný provedl u příjemců dotací průzkum vlivu pandemie koronaviru a související ekonomické situace na realizaci dotačních projektů OP, přičemž v odpovědi na tento dotazník žalobkyně dne 2. 6. 2020 sdělila, že koupí všechna tři plánovaná auta a že pouze sníží počet nabíjecích stanic. Soud tak souhlasí s žalovaným, že argumentace žalobkyně pandemií Covid-19 je nedůvodná, když žalobkyně i po proběhlé pandemii setrvala na plánu zakoupit tři elektromobily, což následně i učinila.
33. Namítá-li žalobkyně, že sice došlo k porušení podmínek, ale nikoli účelu dotace, soud uvádí, že podstatnou skutečností v projednávané věci bylo, že žalobkyně porušila podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta, když při nákupu dvou vozů zn. Škoda eCityGo nepostupovala podle Pravidel pro výběr dodavatelů a nevyhlásila výběrové řízení pro výběr dodavatele (srov. hlava I. – obecné části, článek VII. bodu 1) a 2) Rozhodnutí o poskytnutí dotace).
34. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně brojí proti nepřiměřenosti 100 % krácení dotace na dva automobily zn. Škoda. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že právně obdobnou (i když skutkově odlišnou) situací se v recentní době zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2023, čj. 6 Afs 135/2022-27. Ze závěrů uvedených v tomto rozsudku bude soud v dalším posouzení věci přiměřeně vycházet.
35. Při stanovení výše odvodů za porušení rozpočtové kázně (a obdobně i v případě preventivního nevyplacení dotace či její části poskytovatelem postupem dle § 14e rozpočtových pravidel – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, bod 36) se uplatní princip proporcionality, jehož uplatnění v dotačních vztazích podrobně popsal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS. V citovaném usnesení rozšířený senát konstatoval, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy

rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí 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 a své rozhodnutí náležitě odůvodnit (srov. body 39-41 usnesení rozšířeného senátu). Jinak řečeno, ke krácení dotace v plné výši by mělo docházet teprve v těch nejzávažnějších případech porušení pravidel či za existence zvláštních okolností.

36. Ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (viz výše) upravuje, že poskytovatel může již v rámci rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovit, že nesplnění určitých jím stanovených podmínek bude postiženo nižším odvodem, a to ve výši, kterou poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace vyjádří procentním rozmezím či pevným procentním podílem. I při tomto stanovení nižších odvodů je poskytovatel povinen aplikovat princip proporcionality, tzn. přihlédnout k závažnosti budoucího potenciálního pochybení (srov. rozsudek NSS sp. zn. 6 Afs 135/2022).
37. V rozsudku sp. zn. 2 Afs 192/2018 Nejvyšší správní soud uvedl: *„Existence sazebníku s pevně určenými hodnotami, včetně snížených sazeb, kombinuje požadavek na legitimní očekávání a shodný postup orgánu veřejné moci ve skutkově totožných či podobných případech, s požadavkem na dodržování principu proporcionality. Již samotné sazby uvedené v sazebníku finančních oprav tedy lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou, neboť předmětný sazebník obsahuje velmi přesně a konkrétně uvedený ‚popis případu‘, čili možného porušení regulatorního rámce dotačních pravidel, a k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku; právě tato poměrně velká kazuistická jednatelství možného porušení zaručuje přiměřenou individualizaci sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace“* (bod 36, pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).
38. Žalovaný v hlavě I. – obecné části, článku VII. bodu 1) a 2) Rozhodnutí o poskytnutí dotace předem upozornil žalobkyni na zákonnou možnost nevyplacení dotace či jejího krácení pro případ, že dojde k porušení dotačních podmínek, včetně Pravidel pro výběr dodavatelů. V této souvislosti odkázal dokument Kategorizace sankcí. Tento dokument určuje výši odvodů za jednotlivá porušení rozpočtové kázně. Z uvedeného je tak zřejmé, že žalovaný využil zákonnou možnost a předem stanovil výši odvodů za případné budoucí nesplnění konkrétních dotačních podmínek.
39. Kategorizace nedostatků zmiňuje 19 typových situací pochybení při zadávání zakázek, u nichž je zpravidla výše krácení pevnou procentní sazbou 25 % z částky odvíjející se od částky způsobilých výdajů plnění, u něhož došlo k pochybení a dále umožňuje uplatnění nižší procentní sazby (10 % nebo 5 %) v závislosti na závažnosti konkrétního pochybení. Podle bodu 3) Kategorizace sankcí je závažnost pochybení posuzována podle míry dodržení: 1) hospodářské soutěže, 2) transparentnosti, 3) rovného přístupu, 4) přiměřenosti. Tedy jestli má nedodržení pravidel odrazující vliv na potenciální účastníky, či nedodržení pravidel vede k zadání zakázky jinému dodavateli, než kterému měla být zadána, atd. Bod 4 úvodních ustanovení Kategorizace nedostatků dále uvádí, že v případě, kdy pochybení má pouze formální charakter bez jakéhokoli skutečného nebo potenciálního dopadu, nebude udělena žádná sankce. Podle bodu 5) úvodních ustanovení pak platí, že *„Sankce ve výši 100 % bude rovněž udělena v případech, kdy dané pochybení směřuje k podvodnému jednání, či jinému trestnému činu poškozujícímu finanční zájmy EU.“*
40. Pouze ve čtyřech případech sazebník stanoví výši odvodu/krácení procentní sazbou 100%, a sice pro zadání zakázky zcela bez uveřejnění nebo oznámení zahájení výběrového řízení (položka 1), pro umělé rozdělení předmětu zakázky (položka 2), pro střet zájmů (položka

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

18) a pro tzv. bid rigging, tedy zakázanou spoluprací dodatelů ve výběrovém řízení, v minulosti konstatované Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, soudem, nebo jiným příslušným orgánem provádějícím kontrolu (položka 19).

41. Skutková podstata typově definovaná jako „*Umělé rozdělení předmětu zakázek na dodávky/služby/stavební práce*“, a dále popsána jako jednání, kterým „*Předmět zakázky byl rozdělen na několik menších zakázek tak, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovený limit, což vedlo k tomu, že soubor dotčených stavebních prací, služeb nebo dodávek, nebyl řádně zadán dle PpVD*“ představuje typově nejzávažnější pochybení, neboť vždy zvýhodňuje určitého dodavatele, který byl příjemcem dotace vybrán přímo, bez výběrového řízení. Tomu odpovídá i její systematické zařazení na samotný počátek výčtu možných pochybení. Toto pochybení směřuje přímo proti jednomu ze základních cílů úpravy zadávání veřejných zakázek, a sice zajištění účinné a otevřené hospodářské soutěže, a proto je sankcionováno sazbou 100 %. Zachovala-li by žalobkyně alespoň určitou míru zveřejnění, která umožnila potenciálním dodavatelům přístup k zadávané veřejné zakázce, poskytovatel dotace by uplatnil sankci ve snížené míře 25%. Připuštěním míry korekce v případě méně závažného dopadu protiprávního jednání příjemce dotace tak žalovaný zaručil přiměřenou individualizaci sazby výše opravy ve vztahu ke konkrétnímu jednání příjemce dotace, čímž naplnil i požadavek přiměřenosti (podrobněji judikatura citovaná v bodech 35 až 37 výše).
42. Přiměřená individualizace a korekce sazby výše opravy je pak dále upravena v bodě 4 úvodních ustanovení Kategorizace sankcí. Podle tohoto bodu platí, že v případě, kdy pochybení má pouze formální charakter bez jakéhokoli skutečného nebo potenciálního dopadu, nebude udělena žádná sankce. Je tomu tak zejména proto, že zadání zakázky bez výběrového řízení má vždy potenciální dopad na hospodářskou soutěž a tedy způsobilost narušit hospodářské prostředí. Samotným cílem úpravy výběrových řízení na veřejné zakázky překračující určité cenové limity (a/ nebo financované z prostředků EU) je snaha o férovou soutěž dodavatelů, zákaz diskriminace a dosažení transparentnosti jejich výběru. V situaci, kdy žalobkyně předmětné vozy koupila napřímo od jí vybraného dodavatele nedošlo k žádné hospodářské soutěži, dodavatel byl vybrán netransparentně bez zachování rovného přístupu. Vysoká závažnost přístupu žalobkyně je pak dána i tím, že k porušení povinnosti došlo již v první fázi výběrového řízení – oznámení o zakázce - kdy k zakázce neměli přístup další potenciální dodavatelé, kteří by teoreticky mohli nabídnout „lepší“ plnění a nižší cenu, o čemž se však žalobkyně v roli zadavatele nemohla přesvědčit, jelikož nákup provedla „napřímo“.
43. Soud rovněž souhlasí s žalovaným v tom, že stranou nemůže zůstat ani skutečnost, že v posuzované věci jde o prostředky primárně čerpané z prostředků EU. Při přípravě dokumentu Kategorizace sankcí byl žalovaný vázán rozhodnutím Komise C (2019) 3452 ze dne 14. 5. 2019, kterým se stanoví pokyny ke stanovení finančních oprav, jež se mají provést u výdajů financovaných unií v případě nedodržení platných pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dále „Rozhodnutí Komise“). Nedodržel-li by žalovaný tuto úpravu, mohlo by dojít k situaci, kdy nesprávně vyplacené finanční prostředky by nebyly způsobilé k proplacení z EU a dotčený výdaj by tak byl výdajem státního rozpočtu, ačkoli žalovaný dotace poskytuje právě z Evropského fondu pro regionální rozvoj.
44. Soud ověřil, že žalovaný při přípravě Kategorizace sankcí z Rozhodnutí Komise nepochybně vycházel. Zejména tak převzal Rozhodnutím Komise stanovená kritéria, která je třeba vzít v úvahu při rozhodování o úměrné sazbě opravy stejně jako 100 % sazbu při zjištění pochybení spočívajícího v tom, že nebylo zveřejněno oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo zakázka byla neoprávněně přidělena přímo (srov. kapitolu 1, bod 1. 4 a kapitolu 2 Druhy nesrovnalostí

a odpovídající sazby finančních oprav, bod 2.1. Oznámení o zakázce a zadávací podmínky, č. 1 Rozhodnutí Komise).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
46. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně úspěch v řízení neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak právo na náhradu nákladů řízení měl, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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.

Praha 31.07.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.