



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Martina Kopy ve věci

žalobce: **BROMIL s.r.o.**, IČO: 28162692
sídlem Svrkyně 105, 252 64 Svrkyně
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Bergerem
sídlem Bělocerkevská 1037/38, 100 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Generální finanční ředitelství**
sídlem Lazarská 15/7, 117 22 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 22. 12. 2023, č. j. 80983/23/7700-60500-050215,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podanou žalobou brojí proti výše označenému rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 31. 5. 2023, č. j. 16937/23/5000-10612-710970, kterým na základě přezkumného řízení dle § 123 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, změnilo rozhodnutí

Odvolacího finančního ředitelství č.j. 8112/22/5000-10612-710970 ze dne 31. 3. 2022. Odvolací finanční ředitelství jím změnilo (snížilo) Finančním úřadem pro Středočeský kraj vyměřenou výši odvodu do Národního fondu na částku 25 % z částky poskytnutých prostředků na financování veřejných zakázek, tj. na částku ve výši 1 243 264,25 Kč, a to souvislosti s jednáním žalobce, které bylo kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „rozpočtová pravidla“).

2. Citovaná rozhodnutí finančního úřadu a Odvolacího finančního ředitelství navazují na výsledek daňové kontroly, která byla zahájena dne 12. 6. 2020 finančním úřadem v souladu s § 87 odst. 1 daňového řádu u žalobce protokolem o zahájení daňové kontroly č. j. 191570/20/2100-31471-108701. Předmětem této daňové kontroly byly všechny podmínky a povinnosti, které se vážou k dotaci poskytnuté Ministerstvem životního prostředí rozhodnutím o poskytnutí dotace č. j. 115D242002367 ze dne 24. 11. 2014 (dále také Rozhodnutí o poskytnutí dotace) na projekt „CZ.1.02/4.1.00/13.22597 *Systém separace a svozu bioodpadů Zvoleněves a okolí*“ ve výši 5 135 600 Kč (příspěvek ze Státního rozpočtu a alokace EU) v roce 2015. Finanční úřad v rámci předmětné daňové kontroly dospěl k závěru, že předměty pořizované z uvedené dotace, v rámci dvou samostatně vypsanych veřejných zakázek (výzvy k podání veřejné zakázky nazvané dodávka „*Systému separace a svozu bioodpadů Zvoleněves a okolí*“ a výzvy k podání veřejné zakázky nazvané „*Kontejnery na separaci s podvozkem Zvoleněves a okolí*“), spolu věcně, funkčně, místně i časově souvisí a měly tak tvořit jednu veřejnou zakázku. Finanční úřad spatřoval pochybení v tom, že žalobce zadal samostatně výše uvedené veřejné zakázky podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále jen „ZVZ“) ve zjednodušeném podlimitním řízení, avšak tyto měl dle finančního úřadu zadat jako jednu veřejnou zakázku postupem platným pro nadlimitní veřejné zakázky. Žalobce tak porušil § 13 ZVZ a zároveň Podmínky stanovené v oddílu B bod 3 písm. a). Důsledkem zjištěného pochybení bylo podle finančního úřadu porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.
3. K celkové hodnotě zakázky finanční úřad odkázal na celkovou předpokládanou hodnotu veřejné zakázky ve výši 5 990 000 Kč (která byla z více jak 50 % financována z veřejných prostředků na základě Rozhodnutí o dotaci). Ta vyplývá z následujících dokumentů:
 - a. původně vypsané (a následně žalobcem zrušené) zadávací řízení na veřejnou zakázku s názvem „*Systém separace a svozu bioodpadů Zvoleněves a okolí*“ ze dne 19. 8. 2014, kde je uvedena předpokládaná hodnota ve výši 5 990 000 Kč (poptávka na dodání nákladního automobilu s hákem, manipulátoru pro nakládání bioodpadu, podvozku na velkoobjemové kontejnery, 2ks velkoobjemových kontejnerů a 10ks maloobjemových kontejnerů);
 - b. následně žalobcem vypsané zadávací řízení „*Kontejnery na separaci s podvozkem Zvoleněves a okolí*“ ze dne 25. 9. 2014 (dále také „veřejná zakázka č. 1“), v celkové výši 1 679 400 Kč (poptáván 1 ks podvozku na velkoobjemové kontejnery, 2 ks velkoobjemového kontejneru a 10 ks maloobjemových kontejnerů);
 - c. zadávací dokumentace „*Svozová technika pro bioodpad Zvoleněves a okolí*“ ze dne 25. 9. 2014 (dále také „veřejná zakázka č. 2“), v celkové výši 4 310 600,00 Kč (poptávka na dodání nákladního automobilu s hákem a manipulátoru pro nakládání bioodpadu).

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
5. Žalobce předně namítá nesprávný procesní postup správce daně, rozpor rozhodnutí s legitimním očekáváním a dobrou vírou daňového subjektu, rozpor s § 5 odst. 3 daňového řádu a neoprávněné zahájení přezkumného řízení. Žalobce dále namítá nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť právní názor o funkční souvislosti předmětných veřejných zakázek považuje za nesprávný, založený na neznalosti problematiky, resp. nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. V neposlední řadě má žalobce za to, že výše stanoveného odvodu je nepřiměřeně vysoká a má pro něho likvidační dopady.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazuje na shodu žalobních námitek s námitkami, uplatněnými žalobcem již v průběhu odvolacího řízení, přičemž odkazuje na argumentaci v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nadto žalovaný konstatuje, že všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení skutkového stavu byly zjištěny co nejúplněji a v souladu s předloženým spisovým materiálem, odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí i vyjádřením ve výše uvedeném podání má žalovaný za to, že je zcela nepochybné, že se nejedná o nezákonné rozhodnutí žalovaného, a proto navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta. Pokud jde o námitku legitimního očekávání žalobce o správnosti jeho postupu, s touto námitkou žalovaný nesouhlasí, neboť žalobce nepředložil žádný důkaz, na jehož základě by své legitimní očekávání mohl odvíjet. Stejně tak žalovaný setrvává na svém právním názoru, že předměty veřejných zakázek splňují vzájemně podmínku časové, místní i funkční souvislosti, tedy, že se jedná o jednu veřejnou zakázku, a proto jak pro veřejnou zakázku č. 1, tak pro veřejnou zakázku č. 2, měly být uplatněny podmínky pro nadlimitní veřejné zakázky dle ZVZ. Žalovaný za nedůvodnou shledává i námitku žalobce ohledně likvidačního charakteru stanovené výše odvodu.
7. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrvává na své žalobní argumentaci.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadená rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

IV. a) Procesní pochybení daňových orgánů

9. Žalobce předně namítá procesní pochybení ze strany daňových orgánů v průběhu správních řízeních. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že Finanční úřad pro Středočeský kraj vydal dne 16. 6. 2021 pod č. j. 3282226/21/2100-31471-108701 platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 1 491 918 Kč. Žalobce podal proti platebnímu výměru odvolání, kterému Odvolací finanční ředitelství rozhodnutím č. j. 8112/22/5000-10612-710970 ze dne 31. 3. 2022 vyhovělo a platební výměr zrušilo a řízení zastavilo, když nesouhlasilo s konstatovaným kontrolním zjištěním. Finanční úřad pro Středočeský kraj s rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství nesouhlasil a podal podnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí o odvolání. Generální finanční ředitelství rozhodnutím č. j.

63114/22/7700-40500-050215 ze dne 12.10. 2022 nařídilo přezkoumání rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 121 odst. 1 daňového řádu. Proti rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí o odvolání podal žalobce odvolání, které Ministerstvo financí České republiky rozhodnutím č. j. MF-35413/2022/3901-3 ze dne 3. 2. 2023 zamítlo a rozhodnutí o nařízení přezkoumání rozhodnutí o odvolání potvrdilo. Věc byla vrácena Odvolacímu finančnímu ředitelství, které podrobilo své původní rozhodnutí o odvolání přezkoumání, doplnilo dokazování a v novém, výše citovaném rozhodnutí č.j. 16938/23/5000-10612-710970 ze dne 31. 5. 2023 dospělo k odlišnému právnímu názoru na věc (shodným s názorem finančního úřadu). Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

10. Krajský soud činí uvedenou rekapitulaci dosavadního průběhu správních řízení s ohledem na skutečnost, že žalobce v žalobě mimo jiné namítá i nezákonnost postupu žalovaného (rozpor s § 5 odst. 3 daňového řádu) při nařízení přezkumného řízení z důvodu nenaplnění podmínek ve smyslu § 121 odst. 1 daňového řádu. Tyto námitky nicméně krajský soud odmítá. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), rozhodnutí o zamítnutí odvolání směřujícího proti nařízení přezkoumání rozhodnutí podle § 121 a násl. daňového řádu podléhá soudnímu přezkumu. Kupříkladu v rozsudku ze dne 6. 4. 2017, č. j. 9 Afs 257/2016-62, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„důsledky, které nařízení přezkoumání rozhodnutí v daňovém řízení z moci úřední způsobuje, ve svém souhrnu zakládají žalobní legitimaci daňového subjektu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. možnost bránit se proti rozhodnutí o nařízení přezkumu soudní cestou.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 7 Afs 74/2020-31). Žalobce tedy měl procesní prostor se proti rozhodnutí ministerstva financí o zamítnutí odvolání směřujícího proti nařízení přezkoumání rozhodnutí podle § 121 a násl. daňového řádu ze strany žalovaného bránit soudní cestou (žalobou dle § 65 s. ř. s.), nicméně tak neučinil, a proto nyní uplatněné námitky ohledně nenaplnění podmínek ve smyslu § 121 odst. 1 daňového řádu v předchozím řízení nelze považovat za příléhavé k podstatě nyní projednávané věci.
11. Jako nedůvodné pak krajský soud (ve shodě s žalovaným) hodnotí námitky žalobce, v nichž poukazuje na porušení legitimního očekávání a dobré víry žalobce. Za příléhavé krajský soud považuje odkazy žalovaného na judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž vymezil předpoklady práva dovolávat se legitimního očekávání. V rozsudku ze dne 19. 1. 2023, č. j. 1 Afs 316/2021-33, dovodil, že *„předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je, že 1) příslušný orgán 2) poskytne konkrétní ujištění, 3) která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a 4) jsou v souladu s použitelnými právními předpisy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, bod 33).“* Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že ujištění způsobilé založit legitimní očekávání musí předcházet porušení rozpočtové kázně. *„Následná ujištění již nebudou schopna změnit nic na tom, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň na základě svého rozhodnutí, tedy neovlivněn předchozím konkrétním ujištěním poskytovatele dotace.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, bod 61). V rozsudku ze dne 26. 9. 2023, č. j. 5 Afs 181/2022-33, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„pouhá skutečnost, že poskytovatel dotace neupozorní na nesrovnalosti při provádění projektu, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace za realizaci projektu; předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného*

orgánu, přičemž ochrany legitimního očekávání se nemůže příjemce dotace dovolávat vzdor ujištění v tom případě, kdy se při nakládání s veřejnými prostředky dopustí zjevného porušení platné právní úpravy (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, a ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43). Zdejší soud podotýká, že uvedené závěry vycházejí z judikatury Soudního dvora Evropské unie – srov. rozsudky ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi*, C-414/08, či ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06*.“ Pokud žalobce na podporu své argumentace odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, č. j. 5 Afs 11/2019-33, tento se svými závěry nikterak nevymyká citované judikatuře. Nejvyšší správní soud zde totiž krajskému soudu vytkl, že „zcela ignoroval skutečnost několikanásobného schválení postupu stěžovatele poskytovatelem, aniž by zohlednil tím založené legitimní očekávání na straně stěžovatele, natož aby zohlednil, nakolik se na tvrzených příčinách vzniku porušení rozpočtové kázně mohl podílet sám poskytovatel. Ačkoliv krajský soud naznačil, že k určitému pochybení na straně poskytovatele mohlo dojít, vůbec se nevypořádal s tím, že takové pochybení nelze klást k tíži stěžovatele.“

12. Uvedené závěry nicméně nepovažuje krajský soud za přiléhavé na nynější případ žalobce. Podstatný rozdíl totiž spočívá v povaze oněch poskytnutých konkrétních ujištění ze strany poskytovatele, potažmo správních orgánů, které měly založit legitimní očekávání žalobce a vyvolat u něj dobrou víru v to, že podmínky čerpání zcela splňuje. Zatímco v citovaných případech byl dotčený subjekt ujišťován o správnosti postupu prostřednictvím několikanásobného schválení postupu, v nyní projednávaném případě žalobce poukazuje na e-mailovou komunikaci a dokumenty z průběžného vyhodnocení projektu ze strany Státního fondu životního prostředí České republiky, příp. pouze z toho, že poskytovatel dotace ani dotaci administrující agentura, mu při schvalování monitorovacích zpráv ničeho nevytkli. Krajský soud v tomto ohledu předně odkazuje na závěry žalovaného, resp. Odvolacího finančního ředitelství v rozhodnutí č. j. 16937/23/5000-10612-710970 (zejména body 36 až 40), v nichž se s argumentací žalobce důkladně vypořádali a dospěli k závěru, že text e-mailového vyjádření, tak ani postup žalobce (tj. proplacení žádostí o platby, kontroly monitorovacích zpráv ani případná kontrolní činnost poskytovatele či agentury administrující dotaci, které nezjistily nedostatky), nelze vykládat jako konkrétní ujištění o tom, že v daném případě mají být uspořádány dvě samostatné veřejné zakázky. Nadto lze odkázat na citovaný rozsudek č. j. 5 Afs 181/2022-33, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval obdobnými postupy a jednáním (e-mailová komunikace) poskytovatele dotace, resp. Státního fondu životního prostředí České republiky, přičemž uzavřel, že „takto obecně koncipovaná zpráva rozhodně nemohla vést žalobce k závěru, že se nedopouští žádného porušení rozpočtové kázně (...). Je tedy zřejmé, že poskytovatel dotace nevyvinul žádnou výjimečnou aktivitu ani neposkytoval žádná ujištění.“

IV. b) Posouzení charakteru veřejných zakázek

13. Podstatu nyní projednávané věci tvoří především polemika žalobce s právním názorem žalovaného ohledně porušení § 13 ZVZ ze strany žalobce tím, že výše uvedené veřejné zakázky zadal samostatně ve zjednodušeném podlimitním řízení, ačkoliv je měl s ohledem na jejich věcnou, funkční, místní i časovou souvislost zadat jako jednu veřejnou zakázku postupem platným pro nadlimitní veřejné zakázky. Žalobce se tím dopustil porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.

14. Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně „*porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce; prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem; penále za porušení rozpočtové kázně se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit.*“ Podle § 44a odst. 4 písm. b) pak platí, že „[o]dvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie, pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 7, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně.“
15. Krajský soud poukazuje na skutečnost, že ze zprávy o daňové kontrole i z napadených rozhodnutí vyplývá, že stěžejním bylo posouzení otázky, zda plnění tvořila části jediné veřejné zakázky, nebo zda se v daném případě (veřejné zakázky č. 1 a č. 2) jednalo o samostatné veřejné zakázky. V prvním případě by se jednalo o nadlimitní zakázku ve smyslu § 12 odst. 1 ZVZ), kterou by bylo nutno zadat samostatně příslušným postupem podle § 21 ZVZ, naopak ve druhém případě by se jednalo o dvě tzv. „podlimitní“ veřejné zakázky, které by bylo možné zadat ve zjednodušeném podlimitním řízení dle § 38 ZVZ.
16. Předmětná otázka ohledně rozlišení obou případů byla v judikatuře správních soudů řešena opakovaně, a to z dvou protichůdných východisek, jejichž společným jmenovatelem je zamezení účelového obcházení zákona. Zákon o veřejných zakázkách v § 98 odst. 1 umožňoval rozdělení veřejné zakázky na části, „*připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky*“. Je-li veřejná zakázka rozdělena na části, vztahují se ustanovení tohoto zákona týkající se postupů zadavatele v zadávacím řízení či práv a povinností dodavatele na každou jednotlivou část, nevyplývá-li z tohoto zákona jinak. Ustanovení § 13 odst. 4 tím není dotčeno (§ 98 odst. 4 ZVZ). Prvním z uvedených východisek byla snaha o dodržování zákazu diskriminace (§ 6 odst. 1 ZVZ). Zde je však dle judikatury zadavatel naopak povinen využít § 98 odst. 1 ZVZ, a to 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018–84 či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010–135). V citovaném rozsudku č. j. 4 As 337/2018–84 se Nejvyšší správní soud zabýval nutností rozdělit na části veřejnou zakázku na dodávku laboratorního zboží, přičemž konstatoval, že „*požadavek na rozdělení veřejné zakázky na dílčí části zpravidla vyvstane u plnění, která jsou v obchodní praxi běžně dodávána samostatně, čímž bude otevřena možnost i pro nabídky těch dodavatelů, kteří nemohou dodat všechna plnění. Naopak u plnění, u nichž je dána vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost, takový požadavek zpravidla nevyvstane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění.*“ (zvýrazněno krajským soudem).“

17. Tímto závěrem se Nejvyšší správní soud dotkl onoho druhého východiska, které je relevantní i pro nyní posuzovaný případ žalobce, a to zamezení umělého rozdělování veřejných zakázek za účelem snížení jejich hodnoty, využití zjednodušeného režimu zadávání tzv. podlimitních zakázek a tedy obcházení zákona. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, č. j. 10 As 94/2017-39 (citovaný rovněž žalovaným), „*zákon o veřejných zakázkách nezakazuje samotné rozdělení veřejné zakázky na části (viz § 98 odst. 1 zákona). Není však přípustné, aby tímto způsobem zadavatel uměle rozdělil jedinou veřejnou zakázku na více veřejných zakázek a v důsledku toho snížil hodnotu zakázky (resp. zakázek) pod zákonný finanční limit (§ 12 odst. 2 a 3 a § 13 odst. 3 zákona). Jediná veřejná zakázka může být zadávána po částech, nicméně stále se bude jednat o jedinou zakázku, jejíž hodnota je rovna součtu hodnot všech částí (§ 13 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách). Části veřejné zakázky tedy nelze prezentovat jako samostatné veřejné zakázky a vyhnout se tímto způsobem postupům platným pro kategorii veřejných zakázek, do které by měla jako celek (při součtu hodnot všech částí) spadat.*“
18. Při posuzování, zda zadavatel rozdělil v rozporu se zákonem předmět jediné veřejné zakázky na více veřejných zakázek, je podle ustálené judikatury správních soudů „*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, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 7 Afs 24/2011–5 či ze dne 19. 1. 2023, č. j. 2 Afs 92/2022–28). 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 ze dne 19. 12. 2019, č. j. 4 Afs 240/2019–32). Kritéria místní, 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 nesouvisejí; jestliže mohl být ve všech případech osloven obdobný okruh dodavatelů, nemůže obstat argument výrazné technologické rozdílnosti či potřeby použití zcela odlišné techniky. Zakaz 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).
19. 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). Cílem uvedených pravidel je mimo jiné i prosazování principu transparentního zacházení s prostředky z veřejných rozpočtů. Nelze totiž v praxi vyloučit, že pokud by veřejné zakázky byly vypsaný v souladu s podmínkami pro nadlimitní veřejné zakázky, může to vést k většímu množství obdržených nabídek, resp. i k obdržení nabídky s výhodnější cenou, než která byla skutečně vysoutěžena.

20. Prizmatem výše uvedených judikturních východisek krajský soud hodnotil, zda ob stojí závěr žalovaného, resp. Odvolacího finančního ředitelství a správce daně, že se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel, jelikož předmětné veřejné zakázky č. 1 a č. 2 zadal samostatně ve zjednodušeném podlimitním řízení, ačkoliv je měl s ohledem na jejich věcnou, funkční, místní i časovou souvislost zadat jako jednu veřejnou zakázku postupem platným pro nadlimitní veřejné zakázky. Krajský soud se s tímto názorem žalovaného (i Odvolacího finančního ředitelství a správce daně) ztotožňuje a na rozdíl od žalobce má za to, že jej důkladně odůvodnil, a to i s ohledem na procesní specifika nynější věci, kdy bylo finanční ředitelství po přezkumném řízení doplnit skutková zjištění. Krajský soud přitom zdůrazňuje, že pro konstatování závěru, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách v rámci vypsaného výběrového řízení (ve vztahu k porušení rozpočtové kázně, případně ve vztahu ke správnímu deliktu dle zákona o veřejných zakázkách) stačí pouhá potencialita ovlivnění veřejné soutěže (tedy například omezení možnosti podat nabídky některým uchazečům) (srov. citovaný rozsudek NSS č. j. 9 Afs 78/2012-28 nebo rozsudek ze dne 25. 4. 2019 č. j. 1 Afs 39/2018-31).
21. Krajský soud je tak rovněž toho názoru, že na základě skutkových zjištění správních orgánů obsažených ve správním spisu lze konstatovat, že veřejná zakázka č. 1 a veřejná zakázka č. 2 vykazují společné prvky (tj. mezi oběma existovala vzájemná souvislost, a to z místního, časového, věcného i funkčního hlediska) a tím, že tyto žalobce zadal jako dvě samostatné veřejné zakázky, porušil zákaz stanovený v § 13 odst. 3 ZVZ (tzn. neměly být zadány ve zjednodušeném podlimitním řízení dle § 38 ZVZ, ale naopak jako jedna nadlimitní veřejná zakázka zadána postupem dle § 26 odst. 4 téhož zákona v předpokládané výši 5 990 000,00 Kč bez daně z přidané hodnoty), s kterou jsou spojeny přísnější podmínky pro zadávání veřejné zakázky. Tímto postupem žalobce mohlo dojít k omezení okruhu zájemců o veřejné zakázky, potažmo mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky pro jejich realizaci. Krajský soud nepovažuje za nezbytné uvedené závěry zde podrobně zdůvodňovat a postačí, pokud při jejich rekapitulaci odkáže na příslušné části odůvodnění předmětných rozhodnutí (viz body 41 až 65 napadeného rozhodnutí žalovaného ve vazbě na odůvodnění rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství č. j. 16937/23/5000-10612-710970, zejména body 24 až 35). Tím spíše, pokud se žalobní námitky do značné míry překrývají s námitkami uplatněnými žalobcem v odvolacím, resp. přezkumném řízení. Pro stručnost proto krajský soud rekapituluje, že v daném případě byla u předmětných veřejných zakázek prokázána místní (realizace ve stejné spádové oblasti) a časová (zakázky byly vypisovány v totožném období a financovány na základě shodné smlouvy o poskytnutí dotace) souvislost (to ostatně žalobce sporným ani nečinil) a jejich předměty byly na sobě funkčně závislé, nejednalo se tedy o zařízení, která jsou samostatně použitelná, jak setrvale namítal žalobce. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, cílem a smyslem projektu byl sběr odpadu, nakládání separovaného odpadu

na určitém území do kontejnerů, svoz odpadu, následná separace odpadu a jeho využití při kompostování. Využití automobilu s hákem určeného k převážení maloobjemových kontejnerů určitých rozměrů (který byl pořizován jako součást veřejné zakázky č. 2 „Svozová technika pro bioodpad Zvoleněves a okolí“) bez existence maloobjemových kontejnerů (které byly pořizovány v rámci veřejné zakázky č. 1 „Kontejnery na separaci s podvozkem Zvoleněves a okolí“) ani krajskému soudu (ve shodě s žalovaným) nedává žádný smysl a oba předměty jsou tak od sebe funkčně těžko oddělitelné. Specifické vozidlo (nosič maloobjemového, resp. velkoobjemového kontejneru) je bezesporu pořizováno s cílem přepravovat dané typy kontejnery (s odpadem), pro které je uzpůsobeno, v nynější věci s cílem umožnit a zajistit sběr bioodpadu, jeho přepravu, třídění a následné využití. Využitelnost manipulátoru (nakladače) ve vztahu ke zpracování/svážení odpadu je tak zřejmá (to žalovaný dokládá i na technické specifikaci pořizovaných vozidel, kdy je jeho použití k jiným účelům, než k manipulaci s příslušným typem kontejneru zakázáno). Zjednodušeně řečeno, pokud v rámci projektu byla zdůrazňována potřeba žalobce zajistit separaci a svoz bioodpadu, kdy na obcích určená místa umísťoval kontejnery a po jejich naplnění zajišťoval jejich odvoz, stěží by tak bylo možné činit bez existence samotných kontejnerů příslušného objemu, resp. jejich odvoz by byl vyloučený bez pomoci příslušné svozové techniky (automobil s hákem). Absence manipulátoru by pak vylučovala nakládku a manipulaci se samotným bioodpadem v kontejnerech. Ostatně sám žalobce v průběhu odvolacího řízení i v žalobě uvádí případy, kdy kumulovaně používá předměty z obou veřejných zakázek v jeden moment (manipulátor, soutěžený u veřejné zakázky č. 2, a velkoobjemový kontejner k zabezpečení nakládání a svozu odpadu, soutěžený v rámci veřejné zakázky č. 1).

22. Pokud žalobce pro podporu své argumentace ohledně absence funkční souvislosti předmětů veřejných zakázek poukazuje i na efektivitu pozdějšího (ne)využití velkých kontejnerů, krajský soud k tomu uvádí, že z pohledu posuzování veřejných zakázek je nutné funkční, místní i časovou souvislost posuzovat i s ohledem na to, jaké funkční využití jednotlivých předmětů bylo zamýšleno v okamžiku vypsání výběrového řízení, resp. v okamžiku žádosti o dotaci. Skutečnost, že následně v průběhu realizace projektu bylo zjištěno, že část předmětů nebude využívána v takové intenzitě, jak bylo předpokládáno, nemůže mít vliv na to, jak měla být v okamžiku zadání výběrového řízení funkční souvislost předmětů posuzována. Jak ostatně dovodila i judikatura Nejvyššího správního soudu, *„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 pohnutka 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). Krajský soud považuje za správné i hodnocení této námitky ze strany žalovaného – uvedená skutečnost nevyklučuje funkční souvislost jednotlivých předmětů veřejné zakázky. Ta vyplývala primárně z projektu, který byl podkladem pro Rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž jeho obsah byl při posuzování funkčního propojení veřejných zakázek stěžejní.
23. Žalobce dále v žalobě argumentuje nezákonností postupu správce daně a žalovaného, kteří nezohlednili likvidační dopad a sankční povahu stanoveného odvodu. Krajský soud se i v

tomto ztotožňuje s argumentací žalovaného, že řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně není řízením, které by mělo správně trestní charakter. Jak ostatně zdůraznil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, „[p]orušení rozpočtové kázně však správním deliktem není a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Byť se v souvislosti s odvodem za porušení rozpočtové kázně běžně hovoří o jeho sankčním charakteru, neznamena tento přívlastek bez dalšího, že jde o sankci trestní povahy, na kterou by bylo možné aplikovat zákonné instituty určené pro oblast správního trestání (zde konkrétně institut soudní moderační trestu) či snad jiné zásady, které pro oblast správních deliktů dovodily správní soudy a Ústavní soud především analogií z oblasti trestního práva. V širším slova smyslu je totiž sankcí ve smyslu konstrukce právních norem jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti právní normy. Sankci v tomto širším slova smyslu pak od sankce v užším slova smyslu (tj. sankce trestní) odlišuje mj. cíl sankce. Přitom především cíl odvodu za porušení rozpočtové kázně, který je peněžitým plněním, jenž je příjmem státního rozpočtu [§ 2 odst. 1 a § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu], je jiný, než jaký je cíl trestní sankce. Tímto hlavním cílem je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil. Jestliže totiž dotace, v rámci níž jsou soukromým subjektům poskytovány veřejné finanční prostředky, nebyla zcela nebo z části využita ve prospěch stanovené priority, není důvodu, aby tyto prostředky zůstávaly v rukou soukromého subjektu. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu.“ Krajský soud zdůrazňuje, že se jedná o judikaturu Nejvyššího správního soudu a v této souvislosti jen vyslovuje údiv a nepochopení nad tím, že žalobce, ač právně zastoupen profesionálem, který by měl být dostatečně obeznámen s předpoklady závaznosti a vykonatelnosti rozhodnutí všech soudů v rámci systému justice, předestírá argument, v němž nesouhlasí s argumentací odpůrce (správně žalovaného), který svůj závěr o charakteru řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně opírá o argumentaci krajských soudů, „tedy soudů, jejichž právní závaznost nemá takové účinky jako rozhodnutí Nejvyššího soudu“ (správně asi Nejvyššího správního soudu). Naopak žalovaný správně poukázal kupříkladu na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 11. 2018, č. j. 65 Af 111/2016-52, z něhož jednoznačně vyplývá, že odvod nemá dopad sankčního charakteru, nýbrž jde o povinnost vrátit do Národního fondu prostředky, které byly odvolateli poskytnuty na realizaci projektu a které vynaložil v rozporu s Rozhodnutím (tzn. plní funkci reparační) (obdobně srov. i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2019, č. j. 29 Af 40/2017-55). Tento závěr potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32.

24. Další žalobní námitka žalobce spočívá v tvrzení, že v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně nebyla dodržena povinnost přiměřenosti odvodu vůči závažnosti porušení rozpočtové kázně, resp. že nebyl zohledněn likvidační dopad odvodu. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, vyplývá, že „každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) [§ 14 odst. 3 písm. k)], zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011].“ Zásadu přiměřenosti je pak dle citovaného usnesení potřeba respektovat až v rozhodování o výši odvodu za porušení dotačních podmínek: „Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet

ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší 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 (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“ Těmto požadavkům žalovaný i správce daně v nyní projednávaném případě, dle názoru krajského soudu dostali a své úvahy (zejména viz body 41 až 47 rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství č. j. 16937/23/5000-10612-710970) dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodnili, především pokud jde o stanovení (snížení) výše odvodu na 25 % z částky poskytnutých prostředků na financování veřejných zakázek v souladu s § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, což považuje krajský soud za přiměřenou částku.

25. Pokud jde o námitku likvidačního dopadu uloženého odvodu a nezohlednění důvodů zvláštního zřetele hodných, k tomu krajský soud uvádí, že tyto úvahy jsou přílehlavé v jiných typech řízení, sloužících právě ke zmírnění dopadů stanovených odvodů (např. prominutí či částečné prominutí předmětného odvodu), jak zdůraznil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 23. 3. 2022, č. j. 31 Af 78/2020-114, kde odkazuje na dříve vyslovený názor Nejvyššího správního soudu: „[k] posouzení majetkového dopadu odvodu slouží právní nástroje jako posečkání 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 zoblednit již při jeho ukládání, nýbrž až v rámci dodatečných řízení o posečkání nebo prominutí.“

V. Závěr a náklady řízení

26. Na základě výše uvedeného krajský soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 28. února 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu