



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Štěpána Výborného a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **MemBrain s.r.o.**, sídlem Pod Vinicí 87, Stráž pod Ralskem, zastoupená JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2023, č. j. 433/23/5000 10611-712244, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 24. 1. 2024, č. j. 59 Af 6/2023-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „poskytovatel dotace“) rozhodnutím ze dne 28. 2. 2012, č. 0084/03/01, č. j. 26351/2009-45, žalobkyni poskytlo peněžní prostředky na realizaci projektu s názvem „Membránové inovační centrum“ v rámci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace. Žalobkyni byly vyplaceny peněžní prostředky v celkové výši 366 832 913,84 Kč.

[2] Na základě podnětů poskytovatele dotace zahájil Finanční úřad pro Liberecký kraj (dále jen „správce daně“) u žalobkyně dne 27. 8. 2015 daňovou kontrolu ke zjištění skutečností rozhodných pro případné stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[3] Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, č. j. 308871/18/2600-31472-603620, správce daně žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 1 764

757 Kč, a rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, č. j. 308873/18/2600-31472-603620, odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 10 000 288 Kč. Správce daně shledal, že došlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

[4] Správce daně dospěl k závěru, že u veřejných zakázek s názvem „Dodávka a montáž kompletní koextruzní linky s příslušenstvím“ (dále jen „veřejná zakázka na dodávku koextruzní linky“) a „Dodávka a montáž kontinuálního homogenizace pro pilotní přípravu vysoce plněných směsí“ (dále jen „veřejná zakázka na dodávku homogenizace“) žalobkyně pochybila, pokud ze zadávacího zřízení nevyloučila zahraničního uchazeče, který nesplňoval základní kvalifikační předpoklady, a zároveň zadávací řízení nezrušila. V případě druhé veřejné zakázky navíc po úpravě zadávacích podmínek dodatečnou informací č. 3 ze dne 28. 1. 2014 neprodloužila lhůtu pro podání nabídek. V rámci veřejné zakázky „Dodávka a montáž fluidní sušárny II“ (dále jen „veřejná zakázka na dodávku sušárny“) žalobkyně stanovila v bodě 14.3 zadávací dokumentace ze dne 1. 4. 2014 zadávací podmínky, které svým obsahem byly nejasné, netransparentní a umožňovaly dvojí výklad. U veřejné zakázky s názvem „Přístroj na přípravu membrán na bázi dutých vláken“ (dále jen „veřejná zakázka na přípravu membrán“) žalobkyně po úpravě zadávacích podmínek dodatečnou informací č. 1 ze dne 11. 7. 2014 neprodloužila lhůtu pro podání nabídek. Mimo to žalobkyně stanovila v bodě 14.3 zadávací dokumentace zadávací podmínky, které svým obsahem byly nejasné, netransparentní a umožňovaly dvojí výklad. Stejně tak žalobkyně pochybila ve formulaci bodu 13.3 zadávací dokumentace k veřejné zakázce „Dodávka a instalace vibračních mlýnů s příslušenstvím“ (dále jen „veřejná zakázka na dodávku mlýnů“). U této veřejné zakázky zároveň při výběru nejvhodnější nabídky chybně akceptovala nabídku nabízející příslušenství (keramické válečky) neodpovídající požadovaným měrným jednotkám. Žalobkyně dále u nadlimitní veřejné zakázky s názvem „Přístrojové vybavení laboratoří“ (dále jen „veřejná zakázka na přístrojové vybavení“) po úpravě zadávacích podmínek dne 7. 5. 2014 neprodloužila lhůtu pro podání nabídek. Správce daně neuznal za způsobilé výdaje rovněž položku č. 378 „právní služby“, neboť dotaci nebylo možno poskytnout na výdaje na právní spory, a náklady vzniklé v souvislosti se smlouvou o spolupráci na vývojovém úkolu ze dne 2. 9. 2014, uzavřenou mezi žalobkyní a společností VÍTKOVICE POWER ENGINEERING a.s. (dále jen „společnost Vítkovice“), neboť v tomto případě byl majetek pořízený z dotace využit pro hospodářskou činnost. Žalobkyně porušila rozhodnutí o poskytnutí dotace také tím, že bez ospravedlnitelného důvodu přecerpala schválený rozpočet kapitoly 4.3 (Ostatní služby).

[5] Proti rozhodnutí správce daně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 2. 11. 2018, č. j. 46981/18/5000-10480-712244, kterým platební výměry potvrdil.

[6] Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozsudkem ze dne 21. 4. 2020, č. j. 59 Af 1/2019-64, rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2018 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že správce daně ani žalovaný se dostatečně nezabývali otázkou proporcionality užití sazby odvodu v případě nezpůsobilých výdajů

pokračování

týkajících se poskytnutí právních služeb, nákladů souvisejících se smlouvou se společností Vítkovice a přečerpání kapitoly 4.3 (Ostatní služby). Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 10. 2021, č. j. 1 Afs 169/2020-44.

[7] Shora označeným rozhodnutím ze dne 9. 1. 2023 žalovaný opět zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí finančního úřadu.

[8] Žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2023 krajský soud zamítl nyní napadeným rozsudkem.

[9] Krajský soud úvodem předeslal, že s ohledem na skutečnost, že žaloba je téměř totožná s předchozí žalobou, nemůže být vypořádání žalobních bodů jiné než v předchozím rozsudku, kterým je krajský soud vázán.

[10] K veřejné zakázce na dodávku koextruzní linky a na dodávku homogenizace krajský soud uvedl, že jedním ze dvou uchazečů o veřejnou zakázku byla slovenská právnická osoba Caspro s.r.o. Tato společnost doložila výpis z rejstříku trestů a potvrzení o tom, že nemá daňové nedoplatky a že nedluží na sociálním a důchodovém pojištění, pouze ve vztahu ke Slovenské republice. Primárním územím, pro něž je předložení těchto podkladů požadováno, je však území České republiky. Argumentace žalobkyně, že společnost Caspro ve skutečnosti všechny základní předpoklady splňovala i vůči České republice, což následně také doložila, je irelevantní. Žalobkyně nevyužila oprávnění zadavatele podle § 59 odst. 4 zákona zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), takže společnost Caspro měla být bez dalšího ze zadávacího řízení podle § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách vyloučena. Důvody, pro které Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nezahájil s žalobkyní řízení o přestupku, není žalovaný vázán. Poskytovatel dotace může mít při kontrole čerpání dotace na příjemce vyšší nároky než jiné orgány. Krajský soud souhlasil i s výší uložených odvodů, protože pochybení žalobkyně mělo zcela zásadní vliv na výběr vítězných uchazečů. K námitce žalobkyně, že při stanovení výše odvodu měla být zohledněna výše penále, krajský soud konstatoval, že penále je ve vztahu k porušení rozpočtové kázně sekundárním nárokem, takže se jedná o rozdílné instituty s rozdílným účelem. Krajský soud dále konstatoval, že u veřejné zakázky na dodávku homogenizace žalovaný respektoval pravidlo, které zakazuje sčítání procentních částek za jednotlivá porušení.

[11] Ke druhému vytýkanému porušení u veřejné zakázky na dodávku homogenizace krajský soud uvedl, že podle právní úpravy lze zadávací podmínky změnit pouze v případě, kdy na tuto změnu mohou uchazeči svojí nabídkou reagovat, což se v daném případě nestalo. Žalobkyně dodatečnou informací č. 3 zadávací dokumentaci fakticky změnila, a to tak, že předpokládanou nabídkovou cenu 6 000 000 Kč je možné překročit.

[12] Krajský soud shledal čl. 14.3 zadávací dokumentace k veřejné zakázce na dodávku sušárny netransparentním, protože dával žalobkyni možnost zrušit zadávací řízení bez jednoznačně vymezených pravidel. Nepřisvědčil žalobkyni, že pouze konkretizovala

oprávnění vyplývající z § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud dodal, že žalovaný výši odvodu dostatečně odůvodnil v napadeném rozhodnutí.

[13] Shodně u veřejné zakázky na přípravu membrán byl čl. 14.3 zadávací dokumentace netransparentní. Zároveň u této veřejné zakázky došlo v případě dodatečné informace č. 1 ke změně rozměrových parametrů, výkonových parametrů a v některých případech i samotných komponent, jež vyvolala nutnost prodloužit lhůtu pro podání nabídek podle § 40 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Podle krajského soudu nelze vyloučit, že neprodloužení lhůty pro podání nabídek mohlo ovlivnit rozhodnutí potencionálního uchazeče podat svoji nabídku do zadávacího řízení. Krajský soud považoval za správně stanovenou i výši odvodu. Ta byla jednoznačně uložena podle nejzávažnějšího porušení (porušení zásady transparentnosti), neprodloužení lhůty pro podání nabídek vliv na výši odvodu nemělo.

[14] K veřejné zakázce na dodávku mlýnů krajský soud uvedl, že nastavení podmínek v čl. 13.3 zadávací dokumentace opět nebylo transparentní. Krajský soud akceptoval rovněž úvahu žalovaného, že akceptací nabídky nabízející příslušenství neodpovídající požadovaným hodnotám (tj. nesplňující zadávací podmínky) došlo k porušení zákazu diskriminace. Pokud by již v zadávacích podmínkách bylo stanoveno širší rozmezí velikosti mlecích keramických válečků, mohlo teoreticky podat nabídku více uchazečů. Vzhledem k tomu, že se ale jednalo o porušení, které nemělo vliv na výši odvodu, nemohl správce daně ani žalovaný jakkoli zohlednit při stanovení výše odvodu, že šlo o kvalitativně i technicky obdobné řešení a týkalo se marginální části zakázky.

[15] V případě veřejné zakázky na přístrojové vybavení krajský soud nesouhlasil se žalobkyní, že došlo pouze ke zjevně marginální změně zadávací dokumentace. Doba plnění veřejné zakázky je podstatnou okolností vzniku obchodního kontraktu. Žalobkyně musela přistoupit k prodloužení lhůty podle § 40 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.

[16] Krajský soud souhlasil se žalovaným, že v případě výdajů na právní služby se jednalo o výdaje na právní spor mezi žalobkyní a poskytovatelem dotace. Výdaje na právní spory však z poskytnuté dotace nebylo možno hradit. Prvotní neupozornění na nesrovnalosti ze strany poskytovatele nemohlo ovlivnit výsledek kontrolního zjištění. Žalovaný důvodně stanovil odvod ve výši 100 % částky, ve které byla porušena rozpočtová kázeň.

[17] Krajský soud shledal porušení pravidel také u nákladů vzniklých v souvislosti se smlouvou se společností Vítkovice. Žalobkyně poskytla společnosti Vítkovice bezúplatně demonstrační jednotku membránové technologie na zušlechťování bioplynu na období od 1. 8. 2014 do 31. 8. 2015, která byla ze 100 % hrazena z poskytnutých dotačních prostředků. Při stanovení výše odvodu žalovaný správně přihlédl k tomu, že porušení se týkalo specifických výdajů, a nikoliv celé dotace.

[18] K přečerpání kapitoly 4.3. (Ostatní služby) krajský soud konstatoval, že žalobkyně kapitolu vědomě přečerpala a neučinila kroky k nápravě. Přečerpání dotačních prostředků představuje závažné porušení. Proto krajský soud považoval odvod odpovídající výši přečerpání kapitoly 4.3 za přiměřený.

II. Podání účastníků řízení

[19] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá, že krajský soud nesprávně posoudil, zda vůbec došlo k porušení rozpočtové kázně, a nesprávně a v rozporu se zásadou přiměřenosti vyhodnotil závažnost případných porušení.

[20] K veřejné zakázce na dodávku koextruzní linky stěžovatelka namítá, že finanční orgány shledaly pouze formální pochybení, které nemělo žádný finanční dopad. Zahraniční uchazeč Caspro veškeré kvalifikační požadavky reálně splňoval, a to i ve vztahu k České republice. Žalovaný neposoudil, zda toto pochybení mělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Nadto v zadávacím řízení neskončila společnost Caspro na prvním místě. Není pravdou, že kdyby stěžovatelka uchazeče Caspro vyloučila, musela by zadávací řízení v souladu s § 84 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách zrušit. Stěžovatelka by mohla postupovat dle § 59 odst. 4 citovaného zákona a výsledek zadávacího řízení by byl totožný. Stejným způsobem případ hodnotil také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Výše odvodu v maximální možné výši navíc nebyla stanovena v souladu se zásadou přiměřenosti. Žalovaný nemohl uložení maximální výše sazby odůvodnit tím, že pochybení mělo vliv na výběr vítězného uchazeče, protože definiční znak skutkové podstaty nemůže být zároveň přitěžující okolností. Žalovaný stanovil stejnou maximální výši odvodu jako v zadávacím řízení na dodávku homogenizace, přestože v případě dodávky koextruzní linky uchazeč Caspro neuspěl a nedošlo k žádnému souběhu porušení. Finanční orgány také pominuly, že prokazování kvalifikace zahraničními uchazeči je složitá a sporná materie. Stěžovatelka dále tvrdí, že její pochybení bylo pouze neúmyslné, bez jakéhokoli záměru manipulovat s výsledkem zadávacího řízení, což opět mělo být zohledněno. A při rozhodování o výši odvodu měla být zohledněna také výše penále.

[21] Stěžovatelka namítá, že u veřejné zakázky na dodávku homogenizace se nedopustila ani jednoho vytýkaného porušení. První porušení se opět týkalo kvalifikace zahraničního uchazeče, přičemž stěžovatelka vznáší stejné námitky jako v případě prvního zadávacího řízení a shrnuje, že údajné porušení nemělo žádný finanční dopad, takže správce daně vyměřil odvod v nepřiměřené výši. Finanční úřady navíc fakticky nepřípustně uplatnily metodu sčítání sazeb, neboť výši odvodu zdůvodnily dvěma porušeními. Stěžovatelka namítá, že dodatečnou informací č. 3 neprovedla úpravu čl. 14.3 zadávací dokumentace, ale pouze jej vysvětlila. Prodloužení lhůty pro podání nabídek tedy nebylo namístě. Krajský soud se nikterak nevypořádal s argumentací, že jako nepřekročitelná byla označena nabídková cena při realizaci zakázky, nikoli výše předpokládané hodnoty zakázky.

[22] K veřejné zakázce na dodávku sušárny stěžovatelka opět namítá, že vytýkané jednání nelze považovat za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný vykládá jednotlivé věty čl. 14.3 zadávací dokumentace izolovaně a bez kontextu. Pojem „limitní hodnota“ byl použit pro vyjádření hranice, s níž může být spojeno riziko zrušení zadávacího řízení, aniž by se jednalo o nepřekročitelný limit. Stěžovatelka takto chtěla zabránit případné povinnosti uzavřít smlouvu s nabídkovou cenou, která by značně a nad její možnosti převyšovala předpokládanou hodnotu zakázky. Stěžovatelka nestanovila méně transparentní podmínku než zákonodárce v § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud se se v této části

s obdobnou žalobní argumentací nedostatečně a nesprávně vypořádal. Stěžovatelka dále tvrdí, že i v tomto případě byla stanovena nepřiměřená výše odvodu. Finanční orgány nepřipustně považovaly definiční znak skutkové podstaty za přítěžující okolnost a nesprávně odůvodnily výši sazby tím, že vítězná zakázka překračovala předpokládanou hodnotu zakázky. Stěžovatelka nebyla povinna zadávací řízení zrušit a nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

[23] Totožnou argumentací jako u veřejné zakázky na dodávku sušárny stěžovatelka namítá, že neporušila pravidla při zadání veřejné zakázky na přípravu membrán (i zde nelze čl. 14.3 zadávací dokumentace považovat za nejasný a netransparentní). Shodně také namítá nepřiměřenost výše odvodu za toto porušení rozpočtové kázně. Dodatečnými informacemi neprovedla změny zadávací dokumentace, které by si vyžádaly delší čas pro přípravu nabídek, nýbrž pouze upřesnila některé parametry. Uvedené vyplývá také z čestných prohlášení uchazečů a z odborného posouzení společnosti VWS MEMSEP s.r.o., které žalovaný řádně nezohlednil.

[24] Rovněž u veřejné zakázky na dodávku mlýnů stěžovatelka v zadávací dokumentaci použila jasný pojem „limitní hodnota“. Stěžovatelka i zde uvádí shodné důvody, pro které považuje stanovení odvodu za nepřiměřené. Stěžovatelka nepochybila ani tím, že akceptovala nabídku nabízející příslušenství (keramické válečky) neodpovídající požadovaným měrným jednotkám. Stěžovatelka považuje za významné, že tyto válečky tvořily naprosto marginální část celé dodávky. Uchazeč nabídl ekvivalent evropského výrobku, který zcela technicky i kvalitativně odpovídal potřebám stěžovatelky vymezeným v zadávací dokumentaci. Vyloučení uchazeče z tohoto důvodu by nebylo hospodárné. Tuto argumentaci finanční orgány nezohlednily ani při určení výše sazby odvodu.

[25] Stěžovatelka je přesvědčena, že neporušila dotační pravidla u zakázky na přístrojové vybavení, protože úpravy provedené dodatečnou informací č. 2 neměly dopad na dobu potřebnou pro přípravu nabídek. Důvodem pro úpravu dodací lhůty z původních 8 na 12 týdnů byla organizační koordinace tak, aby nemusela řešit uskladnění a důvodem rozšíření o modul pro měření v blízké infračervené oblasti (NIR) bylo ujasnění konkrétní podoby přístroje. Upřesnění specifikace v části E. pak obsahovalo toliko upřesnění a doplnění některých položek. Ve všech třech případech bylo ponechání původní lhůty pro podání nabídek přiměřené charakteru úprav.

[26] Žalovaný podle stěžovatelky pochybil také tím, že nárokovanou položku za právní služby shledal nezpůsobilým výdajem. Tento výdaj plně souvisel s realizací projektu, nejednalo se o „výdaj na právní spory“. Tento výdaj byl navíc ze strany řídicího orgánu nejprve schválen a až následně byl prohlášen za nezpůsobilý. Stěžovatelka považuje i v tomto případě stanovení maximální sazby odvodu ve výši 100 % za nepřiměřené a nedostatečně odůvodněné.

[27] Stěžovatelka setrvává na stanovisku, že také náklady vzniklé v souvislosti se smlouvou o spolupráci se společností Vítkovice byly způsobilými, neboť smlouva představuje tzv. účinnou spolupráci mezi stranami a vyzkoušení technologie v praxi je nezbytnou součástí vývoje a výzkumu. Žalovaný se nezabýval reálným stavem výzkumu a

pokračování

vývoje předmětné technologie a souvisejícími odbornými aspekty. Technologie nebyla v tehdejším stádiu svého vývoje hospodářsky využitelná. Finanční orgány i v tomto případě uložily nepřiměřenou výši odvodu.

[28] Stěžovatelka konečně namítá nepřiměřenou výši odvodu za přečerpání kapitoly 4.3 (Ostatní služby). Veškeré finanční prostředky byly použity v souladu s projektovým záměrem tak, aby byl splněn účel projektu, a nebyly použity na úhradu nezpůsobilých nákladů.

[29] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelka pomíjí celou řadu zjištěných skutečností i jejich komplexní vyhodnocení a pouze opakuje žalobní argumentaci.

[30] K veřejné zakázce na dodávku koextruzní linky žalovaný uvádí, že stěžovatelka měla povinnost společnost Caspro s.r.o. vyloučit ze zadávacího řízení pro nesplnění základních kvalifikačních předpokladů. Jelikož byly podány dvě nabídky, měla stěžovatelka následně povinnost zadávací řízení zrušit. Podle žalovaného nebyla stěžovatelce za toto porušení rozpočtové kázně stanovena nepřiměřená výše odvodu, protože deklarované pochybení mělo zcela zásadní vliv na výběr vítězného uchazeče.

[31] Žalovaný považuje za správné také závěry ohledně veřejné zakázky na dodávku homogenizace, neboť se jedná o shodný skutkový stav jako v případě koextruzní linky. Odvod za porušení rozpočtové kázně byl stanoven přiměřeně k míře závažnosti zjištěného pochybení a okolnostem případu. S argumentem stěžovatelky ohledně sčítání sazeb žalovaný nesouhlasí. Žalovaný setrvává na názoru, že dodatečnou informací č. 3 došlo ke změně zadávací dokumentace. Z předchozího znění zadávací dokumentace nevyplývaly jednoznačné, přesné a srozumitelné požadavky na zpracování nabídek.

[32] K veřejné zakázce na dodávku sušárny žalovaný uvádí, že stěžovatelka nekonkretizovala, jak by postupovala v případě, kdy by i nejvýhodnější nabídka překročila předpokládanou hodnotu zakázky. Nelze souhlasit, že se jednalo toliko o konkretizaci oprávnění dle § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný považuje i zde výši odvodu za přiměřenou.

[33] Stěžovatelce ze stejných důvodů nelze přisvědčit ani ve věci veřejné zakázky na přípravu membrán. Žalovaný trvá na tom, že stěžovatelka byla povinna po uveřejnění dodatečné informace č. 1 přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání nabídek. Zjištěné porušení povinnosti zadavatele spočívající v neprodloužení lhůty pro podání nabídek však na výši odvodu nemělo vliv. Výše odvodu byla stanovena správně a přiměřeně.

[34] Krajský soud správně shledal rovněž nedůvodnost námitek týkajících se veřejné zakázky na dodávku mlýnů pro porušení zásady transparentnosti. K dodávce válečků žalovaný konstatuje, že válečky neodpovídaly rozměrům stanoveným v předmětné zadávací dokumentaci. Sazba odvodu byla i zde stanovena správně.

[35] Žalovaný považuje za nedůvodné rovněž námitky týkající se veřejné zakázky na přístrojové vybavení. Stěžovatelka dodatečnou informací č. 2 provedla zásadní změny

zadávacích podmínek, a proto byla povinna lhůtu pro podání nabídek přiměřeně prodloužit. Při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupoval správce daně v souladu se zákonem.

[36] Ohledně položky Právní služby žalovaný odkazuje na odůvodnění žalovaného rozhodnutí, protože argumentace stěžovatelky se opakuje. V tomto případě nebyla naplněna účelnost výdaje. Odvod za konstatované porušení rozpočtové kázně byl správně potvrzen v částce, která odpovídá výši použité dotace na úhradu nezpůsobilých výdajů.

[37] K námitce týkající se nákladů vzniklých v souvislosti se smlouvou se společností Vítkovice žalovaný opět odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka na vlastní náklady poskytla společnosti Vítkovice bezúplatně technologii, která byla ze 100 % hrazena z poskytnutých dotačních prostředků za účelem realizace demonstračního testu. Ke stanovení odvodu ve výši 100 % došlo z důvodu vysoké míry závažnosti zjištěného pochybení.

[38] Žalovaný uvádí, že přečerpání kapitoly 4.3 v konečném důsledku činilo částku ve výši 847 509,32 Kč. Odvod byl stanoven ve výši, jež je rovna částce nezpůsobilého výdaje.

[39] Stěžovatelka v replice na vyjádření žalovaného uvedla, že v kasační stížnosti jasným a podrobným způsobem popsala merita jednotlivých částí sporu i nesprávné posouzení právních otázek, které shodně zastávají žalovaný i krajský soud. Stěžovatelka bodově zopakovala důvody, pro které považuje rozhodnutí žalovaného za nesprávné, přičemž je výslovně vztáhla rovněž k rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka zdůraznila, že bez dalšího v kasační stížnosti neopakuje žalobní námitky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[40] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[41] Kasační stížnost není důvodná.

III. 1 Nepřípustné námitky

[42] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností jednotlivých kasačních námitek.

[43] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[44] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), takže kasační námitky se musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Stěžovatel proto musí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v kasační stížnosti

pokračování

reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné. Musí tedy vylicit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal vlastní svébytnou argumentací a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS). Úkolem Nejvyššího správního soudu není opětovné projednání žaloby, ale přezkoumání správnosti postupu a závěrů krajského soudu.

[45] Ve světle uvedeného je podstatné, že stěžovatelka v převážné části kasační stížnosti, kterou rozporuje závěry žalovaného rozhodnutí (viz podrobněji dále), pouze opakuje svou žalobní argumentaci. Stěžovatelka, resp. její zástupce, převzal část žalobní argumentace téměř slovo od slova a pouze minimálními „kosmetickými úpravami“ z ní učinil argumentaci kasační. Argumentace obsažená v této části kasační stížnosti je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se mýlí s rozhodovacími důvody krajského soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23, body 12 – 16, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). V naposledy citovaném usnesení Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„pokud soud postupoval procesně bezvadně a zamítl žalobu řádně zdůvodněným rozsudkem [tím se vylučují důvody podle § 103 odst. 1 písm. c), d), e) s. ř. s.], může se žalobce pokusit prosadit své argumenty ještě jednou za pomoci kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. Je logické, že zde obsažená argumentace nebude z povahy věci nijak novátorská – ostatně v kasačním řízení nelze v zásadě řešit jiné otázky, než které byly předmětem řízení už u krajského soudu (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.). I když však žalovaný a krajský soud dospěli ke stejnému závěru, nepředpokládá se, že žalobce jen vezme text žaloby, v níž případně zamění slovo žalobce za slovo stěžovatel, a zašle jej Nejvyššímu správnímu soudu pod novým názvem kasační stížnost. V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. Pokud by se povinné zastoupení v kasačním řízení mělo vyčerpat tím, že advokát provede v textu žaloby výše popsané kosmetické změny a označí ji za kasační stížnost, stalo by se pouhou formalitou.“* Uvedené nastalo v nyní projednávané věci, neboť stěžovatelkou nebyly v převážné části kasační stížnosti uplatněny žádné skutečné kasační důvody. Kasační stížnost v převážné části nezpochybňuje rozhodovací důvody krajského soudu, ale výlučně míří proti rozhodovacím důvodům žalovaného správního orgánu. Takové kasační námitky jsou však nepřipustnými, neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Tento nedostatek přitom nebyl kasační soud povinen odstraňovat postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s. (bod 13 citovaného usnesení č. j. 10 As 181/2019-63).

[46] Přípustnost kasační stížnosti nezakládají ani obecné dovětky stěžovatelky ke každému kasačnímu bodu (respektive každému vytýkanému porušení rozpočtové kázně), že

rozsudek krajského soudu, který potvrdil závěry žalovaného, je nezákonný. V tomto obecném konstatování stěžovatelka neuvádí, v jakém konkrétním ohledu je napadený rozsudek nezákonný, respektive nepolemizuje s důvody napadeného rozsudku. Toto konstatování představuje pouze obecnou „doušku“, kterou nelze považovat za dostatečnou polemiku s důvody napadeného rozsudku. Stále totiž platí, že text kasační stížnosti polemizuje jen s rozhodnutím žalovaného, aniž by konkrétně reagoval na napadený rozsudek a v něm obsaženou argumentaci (viz shodně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2022, č. j. 8 Azs 326/2021-31, bod 10). Takto obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 8 As 304/2021-58, nepovažoval za dostatečné pro konstatování přípustnosti kasační argumentace, pokud stěžovatelka pouze uvedla, že „rozsudek městského soudu napadá kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d)“. Nejvyšší správní soud doplňuje, že obecně nemohou být přípustné obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatelka rozhodnutí krajského soudu napadá (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2023, č. j. 8 As 163/2021-59). Obecné konstatování nezákonnosti krajského soudu je právě takovouto námitkou. Bez bližší kasační argumentace není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatelku domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran sporu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS).

[47] Nejvyšší správní soud konkrétně uvádí, že stěžovatelka v kasační argumentaci ve vztahu k dodávce koextruzní linky v bodech 23 – 32 slovo od slova opakuje žalobní argumentaci (vyjma nevýznamných korekturních či slovních úprav). Krajský soud přitom v napadeném rozsudku na tuto žalobní argumentaci reagoval (viz body 74 – 88), neshledal ji však důvodnou. Teprve v bodě 33 a násl. kasační stížnosti stěžovatelka zřetelně reaguje na závěry nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Jakkoli i v této části uplatňuje totožnou argumentaci jako v žalobě, je v tomto případě kasační argumentace přípustná. Důvodem shodné argumentace je pouze skutečnost, že stěžovatelka se takto v žalobě vymezovala vůči původnímu rozsudku krajského soudu. V kasační stížnosti ovšem jasně reaguje na nyní napadený rozsudek. Jelikož původní rozsudek krajského soudu nebyl v této části přezkoumán Nejvyšším správním soudem a stěžovatelka namítá nezákonnost nyní vyslovených právních názorů, je tato část kasační stížnosti přípustná, a proto ji Nejvyšší správní soud následně věcně vypořádává.

[48] Ohledně veřejné zakázky na dodávku homogenizace stěžovatelka v bodech 41 – 49 a následně v bodech 52 – 59 kasační stížnosti opět doslovně přebírá žalobní argumentaci. Na rozsudek krajského soudu stěžovatelka reaguje pouze v bodě 50 a 60 – 62 kasační stížnosti, přestože i ostatní argumentaci krajský soud řádně vypořádal (ve vztahu ke kvalifikaci zahraničního uchazeče viz body 74 – 81 rozsudku a ve vztahu k dodatečným informacím k pojmu „limitní hodnota“ viz body 90 – 96 rozsudku). Na tyto důvody napadeného rozsudku stěžovatelka nereaguje.

[49] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále polemizuje se skutkovými a právními závěry žalovaného k veřejné zakázce na dodávku sušárny, kasační stížnost je ovšem v bodech 63 – 76 opět doslovnou kopií žaloby. Krajský soud totožnou žalobní argumentaci řádně

pokračování

vypořádal, a to jak ve vztahu k důvodům porušení rozpočtové kázně (viz body 97 – 99), tak ve vztahu k výši uloženého odvodu (viz dále). Teprve v bodech 76 – 80 kasační stížnosti stěžovatelka reaguje na nyní napadený rozsudek krajského soudu, pročez pouze tuto část lze považovat za přípustnou kasační argumentaci.

[50] K veřejné zakázce na přípravu membrán Nejvyššímu správnímu soudu rovněž nezbyvá než konstatovat, že obsahově totožnou argumentaci použila stěžovatelka již ve své žalobě a krajský soud na ni zejména v bodech 101 – 105 rozsudku odpověděl. Stěžovatelka na tyto závěry krajského soudu nereaguje a v kasační stížnosti v bodech 81 – 86 a 88 – 96 nepřipustně doslovně přebírá žalobní argumentaci.

[51] Kasační námitka týkající se veřejné zakázky na dodávku mlýnů v bodech 99 – 113 opět nereaguje na závěry krajského soudu. Stejně tak část kasační argumentace týkající se veřejné zakázky na přístrojové vybavení je v celé své šíři doslovnou kopií žaloby, přestože krajský soud tuto žalobní argumentaci vypořádal (body 109 – 115 napadeného rozsudku). Tyto námitky jsou proto nepřipustné.

[52] Rovněž kasační argumentace ve vztahu k nezpůsobilosti výdajů na právní služby a nákladů vzniklých v souvislosti se smlouvou se společností Vítkovice je doslova převzata ze žaloby. Kasační stížnost ani částečně nezpochybňuje rozhodovací důvody krajského soudu (viz body 116 – 120 napadeného rozsudku), ale nepřipustně míří toliko proti postupu a rozhodovacím důvodům žalovaného. Stejně se uplatní ve vztahu k přečerpání kapitoly 4.3 (Ostatní služby), neboť i zde stěžovatelka v kasační stížnosti nereaguje na odůvodnění napadeného rozsudku, nýbrž shodně jako v žalobě rozporuje závěry žalovaného.

[53] Ze všech shora uvedených důvodů je vyjmenovaná část kasační argumentace nepřipustná. Na uvedeném nic nemění ani vyjádření stěžovatelky v podané replice, že svou kasační argumentaci vztahuje rovněž k závěrům krajského soudu. Stěžovatelka takto v replice sice přdestřela body, kterými údajně napadla právní názory, jimiž krajský soud potvrdil závěry žalovaného, nadále však v tomto bodovém výčtu reagovala v první řadě na závěry žalovaného a nikoli na důvody napadeného rozsudku. Ani tento bodový výčet nedoplnila žádnou reakcí na argumentaci krajského soudu (stejně jako v bodě 21 kasační stížnosti, v němž ryze obecně uvedla, v čemž spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku).

III. 2 Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[54] V důsledku výše uvedeného zůstává přípustnou kasační námitkou v první řadě námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť ta není pouhým opakováním žalobní argumentace.

[55] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných námitek (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o

právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Žádnou takovou vadu, která by zakládala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud neshledal.

[56] Stěžovatelka ve vztahu k veřejné zakázce na dodávku homogenizace namítá, že krajský soud nikterak nevypořádal její argumentaci, že jako nepřekročitelná byla označena nabídková cena při realizaci zakázky, nikoli výše předpokládané hodnoty zakázky. Krajský soud ve vztahu k pojmu „limitní hodnota“ uvedl, že stěžovatelka dodatečnou informací č. 3 zadávací dokumentaci fakticky změnila tak, že předpokládanou hodnotu 6 000 000 Kč je možné překročit, přestože cestou dodatečných informací není možné měnit (celkovou) nabídkovou cenu (bod 94 napadeného rozsudku). Krajský soud pak také výslovně konstatoval, že stěžovatelka fakticky zvýšila možnou nabídkovou cenu a že celková nabídková cena byla klíčová mimo jiné pro dodržení principu transparentnosti (bod 96 rozsudku). Krajský soud tedy výslovně uvedl, že za nepřekročitelnou byla v zadávací dokumentaci (a dodatečné informaci) označena nabídková cena. Souhlasil-li se stěžovatelkou, že jako nepřekročitelná byla označena nabídková cena, není pro přezkoumatelnost napadeného rozsudku významné, zdali výslovně vypořádal shora uvedené stěžovatelčino tvrzení. Navíc nelze pominout, že otázka, zdali za nepřekročitelnou byla označena *nabídková cena při realizaci zakázky* či *výše předpokládané hodnoty zakázky* nebylo pro vyslovené závěry stěžejní. Klíčové zůstávalo, že na změnu čl. 14.3 zadávací dokumentace stěžovatelka chybně nereagovala prodloužením lhůty k podání nabídek.

[57] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje dále ve skutečnosti, že se krajský soud nezabýval ve vztahu k veřejné zakázce na dodávku sušárny podrobnou a logickou argumentací týkající se interpretace čl. 14.3 zadávací dokumentace. Krajský soud však přestřel konkrétní a jasné důvody, pro které považoval čl. 14.3 zadávacích podmínek za netransparentní. Krajský soud uvedl, že citované ustanovení dávalo žalobkyni možnost zrušit zadávací řízení bez jednoznačně vymezených pravidel a že sporná část zadávací dokumentace dávala stěžovateli širší oprávnění ke zrušení zadávacího řízení, než stanoví § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách. Zároveň krajský soud dodal, že není zřejmé, na základě jakých skutečností by stěžovatelka o svém postupu rozhodovala. Jakkoli lze přisvědčit stěžovateli, že krajský soud v této souvislosti podrobně nereagoval na veškerá její tvrzení, nezpůsobuje tato skutečnost nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. V souladu s judikaturou zdejšího i Ústavního soudu nemusí správní soud reagovat na každý dílčí argument účastníka řízení, pokud proti nim postaví vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16, nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, bod 12). Tento standard napadený rozsudek splňuje, neboť je z něj znatelné, proč krajský soud nepřisvědčil stěžovatelčiným námitkám ve věci transparentnosti čl. 14.3 dotčené zadávací dokumentace.

pokračování

[58] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný také v otázce stanovení výše odvodu u veřejné zakázky na dodávku sušárny. Nejvyšší správní soud uznává, že krajský soud v této části odůvodnění pouze stručně a bez dalšího uvedl (bod 100 rozsudku), že „výši odvodu žalovaný dostatečně odůvodnil v bodě [58] napadeného rozhodnutí.“ Na straně druhé však Nejvyšší správní soud nepomíjí, že stěžovatelka v podané žalobě ke stanovené výši odvodu za toto porušení rozpočtové kázně namítla, že definiční znak skutkové podstaty nemůže být současně přitěžující okolností, že výklad čl. 14.3 zadávací dokumentace není nejasný a není méně transparentní než § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, a že výklad předmětného ustanovení je sporný. Tyto argumenty krajský soud v napadeném rozsudku vypořádal již při posouzení porušení rozpočtové kázně a neshledal je důvodnými, pročez nebylo nezbytné, aby své právní názory zopakoval i při hodnocení výše odvodu. Totožné žalobní námitce týkající se nemožnosti dvojího zohlednění téže skutečnosti z hlediska naplnění znaků skutkové podstaty i výše odvodu se pak věnoval již v bodě 86 rozsudku, takže ani zde nebylo nezbytné opakovat dříve vyslovenou argumentaci. Navíc Nejvyšší správní soud připomíná, že skutečnost, že se krajský soud do velké míry ztotožní se závěry a úvahami žalovaného správního orgánu či na ně v některých částech v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení odkáže, samo o sobě nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže založit (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). To vše za předpokladu, že samotné správní rozhodnutí je přezkoumatelné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 5 Afs 60/2017-60, č. 3705/2018 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu přitom rozhodnutí žalovaného vadou nepřezkoumatelnosti v této části netrpí, jelikož obsahuje rozbor a zhodnocení okolností, které vedly finanční orgány ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 25 % z částky dotace (viz body 58 a 61 rozhodnutí žalovaného). Nejvyšší správní soud opakuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku soudu i správního rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto ani v této části není důvodná.

[59] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje rovněž v části týkající se veřejné zakázky na dodávku mlýnů, a to v otázce stanovení výše odvodu. Krajský soud ovšem zdůraznil, že stěžovatelce byl odvod za porušení rozpočtové kázně uložen za porušení zásady transparentnosti (bod 107 rozsudku) a na výši odvodu nemělo vliv porušení spočívající v akceptaci keramických válečků v anglosaské míře. Napadený rozsudek proto obsahuje jasné důvody, proč krajský soud nepovažoval pro stanovení výše odvodu za významné okolnosti týkající se akceptace nabídky keramických válečků.

[60] Stěžovatelka konečně v bodech 87 a 104 kasační stížnosti obecně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve stanovení výše odvodu, aniž by uváděla konkrétní žalobní námitky, které krajský soud pominul vypořádat. Nejvyšší správní soud proto stejně obecně odpovídá, že rozsudek krajského soudu neshledal ani v této části nepřezkoumatelný. Krajský soud v napadeném rozsudku k určení výše odvodu u veřejné zakázky na přípravu membrán i dodávku mlýnů zřetelně souhlasil se závěry žalovaného. Krajský soud navíc ve vztahu k veřejné zakázce na přípravu membrán podotkl, že výše odvodu byla stejná jako v případě veřejné zakázky na dodávku sušárny, kde se žalobkyně

dopustila pouze jednoho pochybení. Ke stanovení odvodu u veřejné zakázky na dodávku mlýnů pak jasně vyslovil, že akceptace nabídky nabízející příslušenství neodpovídající požadovaným hodnotám (tj. nesplňující zadávací podmínky) neměla vliv na výši odvodu, a proto nemohl správce daně ani žalovaný uvedené okolnosti jakkoli zohlednit při stanovení výše odvodu. V tomto směru krajský soud reagoval na žalobní námitky a nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

III. 3 Veřejná zakázka na dodávku koextruzní linky

[61] Ve věcné a přípustné části kasační argumentace stěžovatelka rozporuje především závěry krajského soudu týkající se veřejné zakázky na dodávku koextruzní linky.

[62] Stěžovatelka v první řadě namítá, že krajský soud měl zohlednit, zda reálné splnění kvalifikace uchazečem (společností Caspro) mělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky, případně měl tuto skutečnost zohlednit jako polehčující okolnost při stanovení sazby odvodu.

[63] K výběru nejvhodnější nabídky krajský soud výslovně uvedl, že společnost Caspro kvalifikaci nesplnila, neboť její splnění ve lhůtě pro podání nabídek neprokázala. Neprokázáním splnění kvalifikace ve lhůtě pro podání nabídek měla být proto bez dalšího ze zadávacího řízení podle § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách vyloučena a následně mělo být zadávací řízení zrušeno. Krajský soud se zároveň výslovně ztotožnil se žalovaným, že pochybení žalobkyně mělo zcela zásadní vliv na výběr vítězného uchazeče, protože v konečném důsledku byl vybrán uchazeč v zadávacím řízení, jež mělo být zrušeno. Nelze tedy tvrdit, že by krajský soud neposoudil, zda reálné splnění kvalifikace uchazečem mělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Krajský soud výslovně setrval na stanovisku, že nezrušení zadávacího řízení, i přestože dle zákona zrušeno být mělo, nezbytně ovlivnilo výběr nejvhodnější nabídky. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že stěžovatelčin postup byl v rozporu se zákonem, takže je odpovědná za porušení rozpočtové kázně. Nevyloučení společnosti Caspro ze zadávacího řízení zároveň mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, což se nezbytně projevilo ve výši stanoveného odvodu.

[64] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem (i žalovaným), že v zadávacím řízení byl vybrán vítězný uchazeč, přestože toto zadávací řízení mělo být zrušeno. Nezrušení zadávacího řízení, i přes zákonnou povinnost tohoto postupu, ovlivnilo výběr nejvhodnější nabídky, což ve svém důsledku vedlo k ohrožení soutěže o veřejnou zakázku. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není třeba prokazovat existenci konkrétního dodavatele, který – nebýt pochybení zadavatele – by se býval zadávacího řízení zúčastnil a mohl podat výhodnější nabídku. Postačí, učiní-li správní orgán kvalifikovanou úvahu, z níž bude logickým a srozumitelným způsobem vyplývat, proč v důsledku pochybení zadavatele mohlo dojít k ohrožení soutěže o veřejnou zakázku (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 63/2016-43, body 45 a 46; ze dne 13. 9. 2023, č. j. 8 As 82/2022-47, bod 62; či ze dne 21. 12. 2023, č. j. 7 As 57/2023-38, bod 36). Finanční orgány proto nebyly povinny pro konstatování odpovědnosti stěžovatelky za porušení rozpočtové kázně prokazovat reálný dopad porušení zákona či dotačních pravidel

pokračování

na konkrétní okruh dodavatelů, postačilo, jestliže konstatovaly jasné důvody, proč mělo být zadávací řízení zrušeno a jeho nezrušením došlo k porušení zákonných pravidel.

[65] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že podle § 59 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách mohla jako zadavatelka vyzvat zahraničního uchazeče, aby předložil další informace či doklady prokazující splnění kvalifikace. Pro posouzení věci je ovšem zásadní, že žádnou takovou výzvu nevydala, ačkoli společnost Caspro požadované splnění kvalifikace nedoložila. Za této situace stěžovatelka nemohla než společnost Caspro vyloučit z účasti v zadávacím řízení a následně byla povinna zrušit zadávací řízení pro podání pouze jedné nabídky. Pasivita stěžovatelky při ověřování splnění kvalifikačních předpokladů nemůže být hodnocena ku jejímu prospěchu. Stěžovatelka pouze svým chybným postupem náležitě neposoudila splnění kvalifikačních předpokladů u zahraničního uchazeče a za tento chybný postup musí nést odpovědnost v podobě stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[66] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné ani tvrzení stěžovatelky, že její postup nepovažoval za rozporný se zákonem o veřejných zakázkách Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud k obdobné námitce jiného stěžovatele v rozsudku ze dne 2. 10. 2024, č. j. 6 Afs 68/2024-28, uvedl, že porušení právní úpravy zadávání veřejných zakázek představuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, v jehož souvislosti je poskytovatel dotace oprávněn stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně. Orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou přitom nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů, a tedy jsou oprávněny si otázku dodržování povinností při zadávání veřejných zakázek posoudit samy (viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-86, č. 3647/2017 Sb. NSS, bod 26, nebo ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, bod 21). Vzhledem k tomu, že instituty porušení rozpočtové kázně a přestupku mají různý obsah, závěr o tom, že nedošlo ke spáchání přestupku, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách a rozpočtové kázně (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47). Krajský soud proto přílehlavě konstatoval, že důvody, pro které Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nezahájil se stěžovatelkou řízení o přestupku, nejsou pro posouzení této věci významné. To, zda stěžovatelka respektovala povinnosti jí uložené zákonem o veřejných zakázkách a zda tím (ne)porušila rozpočtovou kázeň, byl správce daně oprávněn posoudit zcela samostatně. Krajský soud za této situace nebyl povinen konkrétně vypořádat důvody, pro které nebylo zahájeno přestupkové řízení, obzvláště jestliže z napadeného rozsudku plynuly jasné důvody, pro které bylo shledáno porušení rozpočtové kázně ze strany stěžovatelky.

[67] Nejvyšší správní soud souhlasí také se závěry krajského soudu k výši stanoveného odvodu. Stěžovatelčino pochybení nebylo formální povahy, ale mělo zcela zásadní vliv na výběr dodavatele. Nejednalo se proto o méně závažné porušení, za které by bylo možno uložit odvod ve výši 5 až 10 % částky dotace dle písm. D) bodu 16 Přílohy č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace. Stěžovatelka se mýlí, tvrdí-li, že finanční orgány měly přihlédnout ke složitosti a spornosti otázky prokazování kvalifikační materie u zahraničních uchazečů, neboť spornost materie není kritériem určujícím proporcionalitu výše odvodu. Navíc žalovaný i krajský soud predestřeli zřetelné důvody, pro které nelze považovat výklad

prokazování kvalifikačních předpokladů u zahraničních uchazečů za nejednoznačný, a to včetně přílehlavého odkazu na evropské právní předpisy.

[68] K námitkám stěžovatelky ve věci nepřípustnosti dvojího zohlednění téhož Nejvyšší správní soud uvádí, že již v rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS, konstatoval, že pro odpovědnost stěžovatele za porušení rozpočtové kázně nejsou důvodné úvahy o tom, zda porušení zákona o veřejných zakázkách mohlo nebo nemohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Ty mohou být relevantní pouze při posuzování přiměřenosti výše odvodu, ale ne pro samotnou odpovědnost za porušení rozpočtové kázně. Hodnocení vlivu pochybení na výběr nejvhodnější nabídky a míra tohoto ovlivnění (zda mohlo ovlivnit nebo zda skutečně ovlivnilo) se tak primárně nezkoumá při zjišťování odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně, ale naopak je podstatnou okolností při posuzování přiměřenosti výše odvodu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2023, č. j. 10 Afs 523/2021-37). Se stěžovatelkou lze tedy souhlasit potud, že otázka, zda reálné splnění kvalifikace uchazečem (společností Caspro) mělo vliv výběr nejvhodnější nabídky, měla být posouzena pouze v rámci úvah o výši odvodu. Neobstojí však její námitka, že došlo k dvojímu přičítání téhož, neboť při posuzování odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně se k této okolnosti nepřihlíží. Zákaz dvojího přičítání téhož je navíc vlastní (správnímu) trestání, přičemž porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí v užším smyslu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 44/2020-59, bod 27).

[69] Nejvyšší správní soud dodává, že vedle prvotního, resp. základního účelu dotace nelze při posuzování výše stanoveného odvodu odhlédnout od účelu dotace v širším smyslu a s tím spojených cílů dotační politiky státu. Poskytnutí dotace obecně představuje dobrodiní ze strany státu (příp. v kombinaci s Evropskou unií), čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Tyto podmínky je potřeba důsledně dodržovat a pouze prostředky vynaložené v souladu s nimi jsou prostředky vynaložené účelně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 5 Afs 411/2021-51). V posuzované věci tyto podmínky stanovily, mimo jiné, že stěžovatelka byla povinna při výběru dodavatelů postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Jinými slovy, při výběru dodavatelů k realizaci projektu měla zajistit zadání zakázky a realizaci zadávacího řízení v souladu se zákonem. Vybrala-li stěžovatelka uchazeče v rámci zadávacího řízení, které mělo být zrušeno, tak tím sice zachovala základní účel dotace, zároveň však porušila dotační podmínky požadující dodržení pravidel stanovených zákonem o veřejných zakázkách. Nelze přitom vyloučit, že vybrala dodavatele, který by při dodržení veškerých zákonných podmínek v soutěži nezvítězil. Účel dotace tak v širším smyslu nezachovala.

[70] Stěžovatelce lze přisvědčit potud, že krajský soud chybně uvedl, že „*skutková podstata, kterou žalobkyně naplnila, vůbec neumožňuje zohlednit typovou a kvalifikovanou závažnost skutku*“. Naopak z Přílohy č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterou jsou stanoveny sankce za porušení rozpočtové kázně v důsledku porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, jednoznačně vyplývá, že při porušení zákona o veřejných zakázkách, které mělo nebo mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky, je nutno přihlídnout k závažnosti

pokračování

případu. Stejně tak neobstojí tvrzení krajského soudu, že „*kdyby měl při stanovení sankce odhlédnout od všeho, co již hodnotil z hlediska viny, jednak by již prakticky neměl co hodnotit*“. Již výše Nejvyšší správní soud vysvětlil, že okolnost, zda pochybení mělo nebo mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky, je pro výši odvodu podstatná a přihlédnout k ní neznámá porušit zákaz dvojího přičítání. Tato dílčí pochybení však nezpůsobují nezákonnost napadeného rozsudku. Klíčovou skutečností zůstává, že krajský soud uvedl konkrétní důvody, pro které považoval stanovenou výši odvodu za zákonnou, a jeho nesprávné obecné úvahy nic nemění na zákonnosti stanovené výše odvodu.

III. 4 Veřejná zakázka na dodávku homogenizace

[71] Ve vztahu k veřejné zakázce na dodávku homogenizace stěžovatelka přípustně namítá, že krajský soud chybně posoudil otázku nedovoleného sčítání sazeb odvodu. Nejvyšší správní soud ověřil, že podle Přílohy č. 3, bodu 2 rozhodnutí o poskytnutí dotace platilo, že „*pokud dojde k souběhu porušení více pravidel, procentní částky se nesčítají a sazba sníženého odvodu za porušení rozpočtové kázně je uložena podle nejzávažnějšího porušení*.“ Finanční orgány však toto pravidlo dodržely. V případě uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně u zakázky na dodávku homogenizace žalovaný zřetelně stěžovatelce ukládal odvod za nevyhloučení zahraničního uchazeče, který se v daném případě stal také vítězným uchazečem (viz bod 45 žalobou napadeného rozhodnutí). Neprodloužení lhůty pro podání nabídek po zveřejnění dodatečné informace č. 3 žalovaný při úvaze o výši odvodu konstatoval pouze okrajem, aniž by bylo možno z čehokoli dovodit, že tato okolnost byla významná pro uložení odvodu ve výši 25 % z částky dotace. Naopak stěžovatelka sama přílehlavě uvádí, že v tomto případě bylo porušení rozpočtové kázně významnější než v případě zakázky na dodávku koextruzní linky, neboť chybně nevyřazený uchazeč se stal vítězem zadávacího řízení. Není proto důvodné tvrdit, že výši odvodu ovlivnilo také druhé porušení dotačních podmínek, jestliže byl stanoven stejný odvod jako v případě veřejné zakázky na dodávku koextruzní linky, v němž bylo shledáno pouze jediné porušení dotačních pravidel (potažmo zákona). A ani v jiné části odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud chybně akceptoval, že žalovaný nepřipustně „sčítal“ sazby odvodu.

[72] V bodech 76 – 79 kasační stížnosti stěžovatelka přípustně namítá, že v čl. 14.3 zadávací dokumentace pouze konkretizovala své oprávnění vyplývající z § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách, a nestanovila tak netransparentní pravidlo.

[73] Podle čl. 14.3 zadávací dokumentace *výše nabídkové ceny - výše předpokládané hodnoty je limitní hodnotou. Předpokládaná hodnota zakázky zároveň definuje maximální výši prostředků, kterou má zadavatel na zakázku k dispozici. V případě, že i nejvýhodnější nabídka překročí předpokládanou hodnotu zakázky, může to být důvodem pro zrušení zadávacího řízení.*

[74] Podle § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách o veřejných zakázkách *zadavatel může bez zbytečného odkladu zrušit zadávací řízení, pouze pokud d) odpadly důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností, které nastaly v době od zahájení zadávacího řízení a které zadavatel s přihlédnutím ke všem okolnostem nemohl předvídat a ani je nezpůsobil,*

e) v průběhu zadávacího řízení se vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.

[75] Krajský soud ve shodě se žalovaným považoval shora uvedené ustanovení zadávací dokumentace za netransparentní, protože postup stěžovatelky se stal nekontrolovatelným, jelikož čl. 14.3 zadávací dokumentace dával žalobkyni možnost zrušit zadávací řízení bez jednoznačně vymezených pravidel. Krajský soud dodal, že sporná část zadávací dokumentace dává stěžovateli širší oprávnění ke zrušení zadávacího řízení než § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách, protože je pouze na její libovůli, zda zadávací řízení zruší, či nikoliv. Není zřejmé, na základě jakých skutečností by o svém postupu rozhodovala. S těmito právními závěry krajského soudu Nejvyšší správní soud souhlasí a stručná kasační argumentace je nebyla způsobilá zvrátit.

[76] Krajský soud správně předeslal, že účelem zákona o veřejných zakázkách je vytvořit prostředí, v němž si zadavatel bude moci vybrat na základě transparentního postupu a předem definovaných kritérií nejvýhodnější nabídku a vytvořit mezi relevantními soutěžiteli nediskriminační konkurenční prostředí. Nejvyšší správní soud nemíní rozporovat tvrzení stěžovatelky, že citované ustanovení zadávací dokumentace lze chápat jako konkretizaci (či spíše parafrázi) § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách. Nelze však pomíjet, že ke zrušení zadávacího řízení z odkazovaných zákonných důvodů může zadavatel přistoupit pouze při nepředvídatelné a podstatné změně okolností, či pokud se vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele. Judikatura sice dospěla k závěru, že toto ustanovení může být aplikováno také v případě nedostatku finančních prostředků, jednalo se však o případy výrazného a neočekávatelného omezení finančních prostředků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 278/2015-34) či markantního snížení rozpočtu (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2016, č. j. 29 Af 21/2014-53, č. 3542/2017 Sb.). Podmínky, za kterých může být zadávací řízení zrušeno dle § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách jsou tedy významně odlišné oproti pravidlu stanovenému stěžovatelkou v čl. 14.3 zadávací dokumentace. Stěžovatelka odlišně od zákona o veřejných zakázkách normovala možnost zrušit zadávací řízení i tehdy, pokud nejvýhodnější nabídka pouze překročí předpokládanou hodnotu zakázky. Uchazečům o veřejnou zakázku sice mohlo být známo, jakou nabídkovou cenu mohou předložit, aniž by stěžovatelka mohla přikročit ke zrušení zadávacího řízení, při překročení předpokládané hodnoty zakázky se však další postup stěžovatelky odvíjel od její nepředvídatelné úvahy, která nebyla ohraničena žádnými mantinely. Stěžovatelka nestanovila konkrétní parametry, kdy by ke zrušení zadávacího řízení skutečně přistoupila a kdy nikoli. Za této situace tedy dle vlastní libovůle mohla zadávací řízení zrušit či nikoli, což nelze považovat za dostatečně transparentní. Obzvláště za situace, kdy sama stěžovatelka určovala předpokládanou hodnotu zakázky, čímž stanovila finanční mez, při jejímž překročení mohla zadávací řízení „libovolně“ zrušit.

[77] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v zadávacím řízení musí být omezena možnost jej v jeho průběhu zrušit. Jakékoliv zrušení zadávacího řízení musí být vykládáno restriktivně, aby bylo zamezeno svévoli veřejného zadavatele, která by mohla vyústit např. k zadávání veřejné zakázky tzv. „na zkoušku“ (viz rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2017, č. j. 30 Af 52/2015-108, a ze dne 25. 2. 2019, č. j. 29 Af 81/2016-103; nebo přiměřeně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č.

pokračování

j. 2 Afs 64/2009-109, či shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 10 As 23/2021-56). Z tohoto a výše uvedených důvodů proto obстоjí závěry krajského soudu a žalovaného o netransparentnosti sporného ustanovení zadávací dokumentace. Vyslovené úvahy nejsou nepřipustně formalistické, naopak reflektují nutnost přísného posuzování stanovených dotačních podmínek, které by mohly narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit šíři nabídky.

[78] Stěžovatelka konečně v bodě 114 kasační stížnosti přípustně rozporuje závěry krajského soudu, že při stanovení sazby odvodu u veřejné zakázky na dodávku mlýnů nemohly být zohledněny okolnosti vztahující se k akceptaci nabídky příslušenství (keramických válečků) neodpovídající požadovaným měrným jednotkám. Krajský soud ovšem ve svých úvahách správně vyzdvihl, že sazba odvodu byla u této veřejné zakázky stanovena za porušení zásady transparentnosti. Okolnosti týkající se druhého porušení proto neměly vliv na výši odvodu, neboť se nejednalo o nejzávažnější porušení. Další stěžovatelčiny úvahy ohledně dopadu akceptace nabídky příslušenství na stanovenou výši odvodu jsou z tohoto důvodu čistě hypotetické, a proto není důvod, aby na ně Nejvyšší správní soud jakkoli reagoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[79] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je zčásti nepřipustná a zčásti není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[80] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. srpna 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu