



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **Krajská správa a údržba silnic Karlovarského kraje, příspěvková organizace, IČO 70947023**
sídlem Chebská 282, 356 01 Sokolov
zastoupená Mgr. Antonínem Hajduškem, LL.M., advokátem
sídlem U Trezorky 921/2, 158 00 Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2025, č. j. 24013/25/5100-10612-712396

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

I.

Vymezení věci

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně Finančního úřadu pro Karlovarský kraj (dále jen „*správce daně*“) ze dne 20. 2. 2025, č. j. 107984/25/2440-31471-402577 a č. j. 107986/25/2440-31471-402577 (dále jen „*Platební výměry*“), jímž správce daně žalobkyni vyměřil odvod do státního rozpočtu ve výši 181 848 Kč a odvod do Národního fondu ve výši 3 091 402 Kč.
2. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou a přípustnou žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného k žalobě

3. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí a Platební výměry zrušil a věc vrátil správci daně k dalšímu řízení. Žalobkyně uplatnila v žalobě tři žalobní body. Žalobkyně namítla nesprávně určenou výši odvodu, jelikož správce daně nezohlednil finanční opravu Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „*MMR*“). Žalobkyně tvrdila, že změna v osobě subdodavatele nepředstavovala podstatnou změnu závazku ze smlouvy. Dále žalobkyně namítla porušení zásady přiměřenosti.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Podle žalovaného finanční oprava byla ve výpočtu zohledněna a nahrazení subjektu, jehož prostřednictvím byla prokazována kvalifikace, představovalo podstatnou změnu závazku. Žalovaný trval na tom, že výše odvodu byla stanovena v souladu se zásadou proporcionality.

III.

Posouzení soudu

5. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ve lhůtě jí k tomu soudem poskytnuté výzvou ze dne 4. 11. 2025, č. j. 77 Af 12/2025-37, nevyjádřila svůj nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalovaný s tímto postupem vyslovil výslovný souhlas ve vyjádření k žalobě, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

Obecná východiska soudního přezkumu

6. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s.
7. Soud předznamenává, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené rozhodnutí a Platební výměry jeden celek a vzájemně se mohou v obou směrech argumentačně doplňovat (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, bod 27, ze dne 22. 4. 2021, č. j. 1 Azs 43/2021-32, bod 28, či ze dne 18. 7. 2025, č. j. 2 As 179/2024-48, bod 33). Za odůvodnění Platebních výměrů se přitom podle § 147 odst. 3 daňového řádu považuje odůvodnění zprávy o daňové kontrole.

8. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty, konkretizoval obecná žalobní tvrzení či vybíral ze spisu ty skutečnosti, které žalobu podporují; takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by naopak funkci žalobcova advokáta (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, bod 32, č. 2162/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Afs 337/2019-42, bod 25). Soudní řízení správní je postaveno na dispoziční zásadě. Je na žalobci, aby v žalobě uvedl konkrétní skutková tvrzení a na ně navázanou konkrétní právní argumentaci a aby vysvětlil, jakých konkrétních nezákonných kroků, úvah, hodnocení a závěrů se vůči němu správní orgán dopustil. Čím obecněji je žalobní bod vymezen, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posoudit ho (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2021, č. j. 10 As 9/2020-47, bod 5). Pouhé zopakování odvolacích námitek ve správní žalobě podstatně snižuje žalobcovy šance na úspěch. Takto se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v bodě 16 rozsudku z 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018-63, dle kterého *žalobní body mají primárně směřovat proti napadenému rozhodnutí (tj. rozhodnutí o odvolání) a jeho důvodům. Pokud odvolací orgán uplatněné námitky dostatečně vypořádá a žalobce je v žalobě pouze zopakuje, aniž by na důvody rozhodnutí o odvolání reagoval, podstatně tím snižuje své šance na úspěch, neboť soud za něj nemůže domýšlet další argumenty*. Prosté zopakování odvolacích námitek ve správní žalobě sice neznamená, že by taková žaloba neobsahovala žádné žalobní body, ale krajský soud se s nimi vypořádá pouze dle jejich relevance ve vztahu k argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2023, č. j. 1 Afs 111/2022-30, body 14 a 15). Není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto soud může v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014-49).
9. Nejvyšší správní soud ustáleně aprobuje postup krajských soudů, pokud v případě žalobní námítky shodné s námitkou odvolací odkážou na vypořádání takové námítky žalovaným a ztotožní se s ním. Krajské soudy jsou oprávněny si v takových případech správné závěry správních orgánů osvojit a souhlasný odkaz na vypořádání provedené správním orgánem představuje řádné vypořádání žalobní námítky. Povinností žalobce totiž bylo v žalobě reagovat na vypořádání odvolací námítky žalovaným, tvrdit skutečnosti způsobilé zpochybnit jeho závěry a označit důkazy podporující tato tvrzení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2025, č. j. 2 As 382/2023-105, body 82 a 83, ze dne 31. 3. 2026, č. j. 6 As 28/2026-113, bod 56, ze dne 30. 3. 2026, č. j. 5 Afs 219/2025-62, bod 24, ze dne 25. 2. 2026, č. j. 9 As 55/2025-88, bod 17). Pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu (žalobce doslovně opakuje odvolací argumentaci a fakticky tak nepolemizuje se závěry žalovaného), nemusí krajský soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán. Souhlasný odkaz krajského soudu na závěry žalovaného však musí být srozumitelný a přesný a převzetí argumentace žalovaného musí být pečlivé a jednoznačné (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2026, č. j. 22 Afs 108/2025-75, body 24 a 25, ze dne 27. 2. 2026, č. j. 8 Afs 229/2024-97, bod 18).

Posouzení důvodnosti žalobních bodů

10. Žaloba je nedůvodná.
11. Mezi účastníky nebylo sporu o následujících skutečnostech. Žalobkyni byla na základě *rozhodnutí MMR* ze dne 20. 8. 2018, ident. č. EDS/SMVS 117D03A000209, reg. č. projektu CZ.06.1.42/0.0/0.0/17_062/0008453, ve znění následných změn (dále jen „*Rozhodnutí*“), poskytnuta dotace na financování projektu *II/230 Silniční obchvat Mariánské Lázně* (dále jen „*Projekt*“). Žalobkyně byla *podle části III* odst. 1 bodu 2 podmínek *Rozhodnutí* povinna dodržet při realizaci zadávacích řízení a změn smluvních vztahů zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění ke dni 29. 1. 2018 (dále jen „*ZZVZ*“). Žalobkyně zadala formou otevřeného řízení jedinou veřejnou zakázku na stavební práce, která představovala hlavní investiční plnění spolufinancované z prostředků poskytnutých na realizaci *Projektu*. Na základě výsledku zadávacího řízení dne 10. 5. 2018 uzavřela žalobkyně smlouvu o dílo č. 236/ODO/2018 (dále jen „*SOD*“) se sdružením Společnost Mariánské Lázně (dále jen „*Dodavatel*“), tvořeným vedoucím společníkem SILNICE TOPOLANY a.s. a společníkem PETROM STAVBY, a.s. Dne 17. 9. 2018 uzavřel *Dodavatel* se společností SWIETELSKY stavební s.r.o. (dále jen „*Poddodavatel*“) smlouvu, jíž se *Poddodavatel* zavázal pro *Dodavatele* provést stavební práce v rámci *Projektu*. Dne 11. 2. 2019 požádal *Dodavatel* žalobkyni o schválení *Poddodavatele* a dne 20. 2. 2019 ho žalobkyně jako subdodavatele schválila. Dne 30. 5. 2019 byl žalobkyní s *Dodavatelem* uzavřen dodatek č. 1 k *SOD* (dále jen „*Dodatek*“), jímž byly jako osoby oprávněné jednat za *Dodavatele* ve věcech technických zaměstnanci *Poddodavatele* nahrazeni zaměstnanci vedoucího společníka *Dodavatele*. Fakticky realizoval předmětné stavební práce, které byly součástí *Projektu*, vedoucí společník *Dodavatele* a nikoli *Poddodavatel*.
12. Na základě podnětu MMR zahájil správce daně daňovou kontrolu žalobkyně doručením oznámení ze dne 25. 3. 2024 se zaměřením na ověření souladu postupu žalobkyně s právními předpisy a dotačními podmínkami v souvislosti s uplatněním výdajů na předmětnou veřejnou zakázku. Ve Zprávě o daňové kontrole ze dne 20. 2. 2025, č. j. 107977/25/2440-31471-402577 (dále jen „*ZDK*“), správce daně učinil závěr, že žalobkyně při realizaci veřejné zakázky porušila podmínky stanovené *Rozhodnutím*. Žalobkyně totiž umožnila, že stavební objekt neprovedl (kvalifikovaný) *Poddodavatel* a realizoval ho vedoucí společník (nekvalifikovaného) *Dodavatele*. Tuto změnu správce daně považoval za podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 1 *ZZVZ* spočívající ve faktické odchylce smluvních stran od *SOD* bez písemného základu. Uvedená změna smlouvy mohla mít podle správce daně vliv na posuzování kvalifikace či hodnotících kritérií, resp. byla v rozporu s provedeným posouzením a hodnocením nabídek. Žalobkyně podle správce daně připustila změnu subjektu fakticky realizujícího *Projekt* bez doložení samostatné kvalifikace, bez opětovného otevření soutěže a bez zákonem požadovaného zveřejnění. Podle správce daně tak došlo k porušení části III odst. 1 bodu 2 podmínek *Rozhodnutí* a tím i k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „*ZRP*“). Pro stanovení odvodu správce daně použil korekci ve výši 25 % podle bodu 19 čl. 2.1 přílohy č. 5 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce, vydání 1.14 (dále jen „*Příloha*“). Na základě závěrů *ZDK* vydal správce daně Platební výměry.

První žalobní bod

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

13. První žalobní bod nebyl důvodný.
14. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že pro porušení dotačních podmínek MMR uplatnilo u žádosti o platbu č. 3 finanční opravu ve výši 5 %. Finanční oprava byla realizována v souladu s § 14e ZRP formou nevyplacení části dotace (dále jen „Oprava“; srov. str. 4 žaloby a bod 53 napadeného rozhodnutí).
15. V odvolání (srov. odst. II doplnění odvolání žalobkyně ze dne 1. 4. 2025) žalobkyně namítla, že správce daně podle tabulky č. 9 ZDK při stanovení porušení rozpočtové kázně nezohlednil Opravu. Žalobkyně uvedla, že v této tabulce uvedl správce daně jako porušení rozpočtové kázně částku 31 768 248,61 Kč, z ní odečetl žalobkyní uhrazenou vratku 28 495 000 Kč a dospěl tak k částce 3 273 248,61 Kč, kterou rozdělil do odvodu do Národního fondu a do státního rozpočtu. Žalobkyně poukázala na to, že správce daně v předmětné tabulce v kolonce PRK 5 % u žádosti o platbu č. 3 uvedl hodnotu 0,00. MMR v oznámení ze dne 18. 1. 2024, č. j. MMR-4985/2024-26 (dále jen „Oznámení“) však vyčíslilo porušení rozpočtové kázně na 28 502 922,39 Kč. Podle žalobkyně měl správce daně vycházet z částky uvedené v Oznámení (28 502 922,39 Kč), odečíst z něj vratku 28 495 000 Kč a celkový odvod tak měl činit 7 922,39 Kč. Žalobkyně přiložila k odvolání na podporu své odvolací námítky pět listin.
16. Žalobkyně uvedené odvolací námítky zopakovala v odst. VI žaloby a k žalobě přiložila stejných pět listin, jaké přiložila ke svému odvolání.
17. Žalobkyně v žalobě pouze zopakovala své odvolací námítky, žalobní námítky nesměřovaly proti důvodům rozhodnutí o odvolání a žalobkyně v žalobě nereagovala na vypořádání odvolacích námitek žalovaným, ani netvrdila skutečnosti způsobilé zpochybnit jeho závěry.
18. Soud tedy v souladu s výše popsanou judikaturou zkoumal, jak uvedenou odvolací námítku v napadeném rozhodnutí vypořádal žalovaný. V bodech 51 až 55 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl: *„Správce daně při stanovení odvodu vycházel z celkové částky dotace poskytnuté na veřejnou zakázku VZ 01 ve výši 138 160 843,65 Kč, která byla refundována prostřednictvím ŽoP č. 1-3. U ŽoP č. 1 a č. 2 správce daně zohlednil, že v rámci předchozí kontroly téhož projektu již byla uložena finanční oprava ve výši 5 %. Proto aplikoval sazbu 25 % sníženou o tuto dříve uplatněnou korekci, a výsledná sazba činila 20 % z částky dotace připadající na tyto dvě žádosti. Výpočet odvodu proběhl následujícím způsobem:
U ŽoP č. 1: $11\,321\,842,50\text{ Kč} \times 25\% = 2\,830\,460,62\text{ Kč} - 5\% \text{ korekce z předchozí kontroly } (566\,092,12\text{ Kč}) = 2\,264\,368,50\text{ Kč},$
U ŽoP č. 2: $44\,117\,403,68\text{ Kč} \times 25\% = 11\,029\,350,92\text{ Kč} - 5\% \text{ korekce z předchozí kontroly } (2\,205\,870,18\text{ Kč}) = 8\,823\,480,74\text{ Kč},$
U ŽoP č. 3: $82\,721\,597,47\text{ Kč} \times 25\% = 20\,680\,399,37\text{ Kč},$
Celková výše odvodu za porušení rozpočtové kázně činila 31 768 248,61 Kč. Na základě zjištění z kontrolního šetření vydal poskytovatel dotace dne 23. 1. 2023 výzvu poskytovatele, v níž požadoval vrácení části dotace ve výši 28 502 922,39 Kč. Příjemce této výzvy vyhověl částečným plněním dne 28. 2. 2023, kdy uhradil částku 28 495 000 Kč. V tomto rozsahu se podle § 14f odst. 2 ZRP uplatnila fikce neporušení rozpočtové kázně. Správce daně proto tuto částku do odvodu za porušení rozpočtové kázně nezahrnul. Zbývající neuhrazená část ve výši 3 273 248,61 Kč byla předmětem doměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně a rozdělena do platebních výměrů na odvod do státního rozpočtu a do Národního fondu, dle poměru financování projektu. Odvolací orgán dále konstatuje, že takto stanovená výše odvodu odpovídá závažnosti zjištěného pochybení. V daném případě se jednalo o porušení pravidel*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zadávaní veřejných zakázek systémové povahy, které se dotýká samotného právního důvodu účasti dodavatele v soutěži. Uplatnění paušální sazby 25 %, respektive 20 % u ŽoP č. 1 a 2 po zohlednění dříve uložené korekce, je proto přiměřené a reflektuje zásadu proporcionality mezi závažností porušení a uloženým odvodem. Z přezkumu nevyplývaly žádné zmírňující okolnosti, které by odůvodňovaly odchýlení se od poskytovatelem stanovené sazby. K námitce uplatněné v doplnění odvolání, podle níž správce daně nesprávně stanovil výši porušení rozpočtové kázně tím, že při výpočtu údajně nezohlednil finanční opravu ve výši 5 % uplatněnou poskytovatelem dotace u ŽoP č. 3, a v důsledku toho měl být celkový odvod stanoven pouze ve výši 7 922,39 Kč, odvolací orgán uvádí, že po jejím přezkoumání dospěl k závěru, že správce daně postupoval při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně v souladu s platnými právními předpisy. Námitka odvolatele je proto nedůvodlná. Z Tabulky č. 9 Zprávy DK vyplývá, že u ŽoP č. 3 byla paušální finanční oprava 25 % aplikována na částku dotace ve výši 82 721 597,47 Kč, která již byla poskytovatelem dotace před její úhradou příjemci ponížena o finanční opravu ve výši 5 %. Tato skutečnost byla ve Zprávě DK výslovně uvedena s tím, že v řádku „PRK 5 %“ je uvedena hodnota 0,00 Kč právě proto, že finanční oprava ve výši 5 % nebyla předmětem vratky dotace, ale byla uplatněna poskytovatelem dotace přímo při schválení žádosti o platbu a snížení částky k proplacení. Správce daně tak správně aplikoval paušální finanční opravu 25 % na částku již očištěnou o finanční opravu poskytovatele, čímž nedošlo k žádnému dvojímu uplatnění korekce. Odvolací orgán dále konstatuje, že celková výše odvodu za porušení rozpočtové kázně byla stanovena ve výši 31 768 248,61 Kč, od které byla odečtena vratka dotace ve výši 28 495 000 Kč, což vedlo k výsledné částce 3 273 248,61 Kč, která byla v souladu s právní úpravou rozdělena do platebního výměru na odvod do státního rozpočtu a platebního výměru na odvod do Národního fondu. Odvolatelem tvrzená výše porušení rozpočtové kázně pouze ve výši 28 502 922,39 Kč odpovídá částce vyčíslené poskytovatelem dotace jako finanční oprava, nikoliv částce, která měla být základem pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a rozpočtových pravidel, kde je stanovena procentní sazba paušální finanční opravy vztahující se na celkovou částku dotace poskytnuté na příslušnou veřejnou zakázku. Odvolací orgán proto uzavírá, že správce daně při výpočtu výše odvodu za porušení rozpočtové kázně postupoval v souladu se skutkovými zjištěními i s příslušnými metodickými pokyny, přičemž finanční oprava ve výši 5 % u ŽoP č. 3 byla ve výpočtu zohledněna již snížením částky dotace o tuto korekci před aplikací paušální opravy.“

19. Soud považuje vypořádání odvolací námítky žalovaným za dostatečné a správné. Soud souhlasně odkazuje na citované vypořádání odvolacích námitek žalovaným a s tímto vypořádáním se ztotožňuje. Též podle soudu správce daně při stanovení výše odvodu Opravu nepominul, protože Opravu nepovažoval za proplacenou část dotace. Správce daně u žádosti o platbu č. 3 v tabulce č. 9 ZDK výslovně uvedl, že odvod vypočetl jako 25 % z dotace ve výši 82 721 597,47 Kč, která v sobě nezahrnovala Opravu. Právě proto je u „PRK 5 %“ uveden údaj 0,00. Jinými slovy, MMR Opravu uplatnilo už při schválení žádosti o platbu a snížilo o ni svou platbu. Správce daně proto správně vypočetl odvod ve výši 25 % z částky skutečně vyplacené žalobkyni, která *neobsahovala* Opravu, a k dvojímu uplatnění korekce tedy nemohlo dojít. Porušení rozpočtové kázně bylo správně stanoveno na částku 31 768 248,61 Kč, rovnající se (v souladu s § 44a ZRP) celkové částce poskytnuté dotace. Porušení rozpočtové kázně nečinilo žalobkyní uvedenou částku 28 502 922,39 Kč, protože tato částka byla podle Oznámení MMR požadovanou finanční opravou. Žalobní námítky tedy nebyly důvodné.
20. Nad rámec nezbytného, soud konstatuje, že správce daně svůj postup vyčerpávajícím způsobem vysvětlil již v ZDK, aniž by žalobkyně na jeho podrobný rozbor reagovala odvolacemi nebo žalobními námitkami. Na str. 15, 19, 20, 22, 23, 35, 38 a 39 ZDK správce daně uvedl, že MMR u žádosti o platbu č. 3 v celkové částce 96 750 406,39 Kč aplikovalo

§ 14e ZRP a ponížilo tyto způsobilé výdaje o 5 % (tedy o Opravu) na částku ve výši 91 912 886,08 Kč (96 750 406,39 Kč x 95 %), které odpovídá dotace v celkové výši 82 721 597,47 Kč vyplacená žalobkyni dle tabulky č. 2. Tomu odpovídá částka 82 721 597,47 Kč uvedená jako dotace poskytnutá na žádost o platbu č. 3 nejen v tabulce č. 3, ale i v tabulce č. 7 a v tabulce č. 9. Správce daně uvedl, že MMR vydalo dne 26. 9. 2023 výzvu č. j. MMR-66050/2023-26, jíž vyzvalo žalobkyni, aby vrátila část dotace ve výši 28 502 922,39 Kč, tj. ve výši 90 % stanoveného podílu dotace z nezpůsobilých výdajů Projektu vyčíslených MMR na 31 669 913,77 Kč. Správce daně podrobně s odkazem na § 14e a § 44a ZRP vysvětlil rozdílnost jeho posuzování od postupů MMR a zdůraznil, že § 14e ZRP řeší postup poskytovatelů při určitých pochybeních příjemců dotace, která se vztahují k *nevyplaceným* prostředkům dotace, a nikoli pochybením představujícím porušení rozpočtové kázně. Naopak § 44a ZRP řeší postup správce daně u vyplacených prostředků dotace, kterých se týká pochybení představující porušení rozpočtové kázně. Soud shrnuje, že správce daně nepřehlédl, že jím vyčíslený odvod podle § 44a ZRP je odlišný od snížení dotace vyčíslené MMR podle § 14e ZRP se liší, ale vysvětlil, proč postupoval při výpočtu odvodu jinak než MMR a proč se necítil kontrolními závěry MMR vázán. Žalobkyně logicky a přesvědčivě odůvodněné závěry správce daně žalobními námitkami nevyvracela, ač odůvodnění ZDK tvoří jeden celek s odůvodněním napadeného rozhodnutí.

21. Žalobkyně dále v žalobě uvedla i námitku, kterou v odvolacím řízení neuplatnila. Na str. 5 žaloby žalobkyně namítla, že stanovením odvodu v rozporu s Oznámením bylo zasaženo do jejího legitimního očekávání, že výše jejího dluhu nepřekročí dlužnou částku sdělenou jí ze strany MMR Oznámením.
22. Správní praxi zakládající legitimní očekávání představuje ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení. Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní. Přitom platí, že závěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu. Legitimní očekávání navazuje na ustálenou správní praxi. Jen ze správní praxe, která čítá řadu rozhodnutí, postupů či jiných aktů vrchnostenské veřejné správy, je možné usuzovat na typově společné znaky (kritéria) a ve vztahu k těmto následně poukazovat na případný exces či odchýlení se od rozhodování či jiného postupu. Samotná dikce § 2 odst. 4 správního řádu počítá s tím, že legitimní očekávání plyne z „mnohosti“ případů, které mají být při skutkově shodných nebo podobných případech posuzovány tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006–132, č. 1915/2009 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012–27, ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, a ze dne

24. 1. 2023, č. j. 2 As 45/2022-49, bod 25, nebo ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 As 285/2023–35, bod 32).

23. Nebylo sporu o tom, že Oznámení vyhotovilo MMR a adresovalo jej správci daně. V Oznámení MMR odkázalo na svou výše uvedenou výzvu ze dne 26. 9. 2023. Žalovaný se nemohl v napadeném rozhodnutí k námitce legitimního očekávání vyjádřit, protože žalobkyně v odvolání svým legitimním očekáváním neargumentovala. Žalobkyně nedoložila ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost správce daně, která by byla s to založit její legitimní očekávání. Oznámení není projevem správní praxe správce daně. Správce daně nebyl vázán tím, jak porušení rozpočtové kázně posoudilo MMR. Žalobkyně nemohla oprávněně čekat, že správce daně převezme zjištění MMR a posoudí je shodně jako MMR. Úkolem soudu bylo posoudit (v mezích žalobních námitek žalobkyně) zákonnost napadeného rozhodnutí, nikoli hodnotit správnost a zákonnost jiných postupů jiných subjektů.
24. Soud dodává, že si byl vědom toho, že předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání může být i poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která jsou s to vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, bod 36). Nicméně v nynějším případě správce daně žalobkyni neposkytl žádná konkrétní ujištění v rozporu se závěry napadeného rozhodnutí. Správce daně nebyl původcem Oznámení a navíc Oznámení nepředstavuje žádné konkrétní ujištění o výši základu porušení rozpočtové kázně pro výpočet odvodu. Ani námitka legitimního očekávání tedy nebyla důvodná.

Druhý žalobní bod

25. Druhý žalobní bod nebyl důvodný.
26. Podle § 44 odst. 1 písm. j) ZRP 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.
27. § 48 odst. 8 ZZVZ stanoví, že vybraného dodavatele zadavatel vyloučí z účasti v zadávacím řízení, pokud zjistí, že jsou naplněny důvody vyloučení podle odstavce 2 nebo může prokázat naplnění důvodů podle odstavce 3 písm. b) nebo odstavce 5 písm. a) až c) nebo pokud zjistí, že jsou naplněny důvody pro povinné vyloučení nebo povinné odmítnutí nabídky nebo žádosti o účast podle přímo použitelného předpisu Evropské unie.
28. § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ stanoví, že k prokázání kritérií technické kvalifikace zadavatel může požadovat seznam stavebních prací poskytnutých za posledních 5 let před zahájením zadávacího řízení včetně osvědčení objednatele o řádném poskytnutí a dokončení nejvýznamnějších z těchto prací; zadavatel může stanovit, že budou zohledněny doklady za dobu delší než posledních 5 let před zahájením zadávacího řízení, pokud je to nezbytné pro zajištění přiměřené úrovně hospodářské soutěže.
29. Podle § 83 odst. 1 písm. d) ZZVZ může dodavatel ekonomickou kvalifikaci, technickou kvalifikaci nebo profesní způsobilost s výjimkou kritéria podle § 77 odst. 1 požadovanou

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zadavatelem prokázat prostřednictvím jiných osob. Dodavatel je v takovém případě povinen zadavateli předložit smlouvu nebo jinou osobou podepsané potvrzení o její existenci, jejímž obsahem je závazek jiné osoby k poskytnutí plnění určeného k plnění veřejné zakázky nebo k poskytnutí věcí nebo práv, s nimiž bude dodavatel oprávněn disponovat při plnění veřejné zakázky, a to alespoň v rozsahu, v jakém jiná osoba prokázala kvalifikaci za dodavatele.

30. Podle § 83 odst. 2 ZZVZ platí, že prokazuje-li dodavatel prostřednictvím jiné osoby kvalifikaci a předkládá doklady podle § 79 odst. 2 písm. a), b) nebo d) vztahující se k takové osobě, musí ze smlouvy nebo potvrzení o její existenci podle odstavce 1 písm. d) vyplývat závazek, že jiná osoba bude vykonávat stavební práce či služby, ke kterým se prokazované kritérium kvalifikace vztahuje.
31. § 222 odst. 1 věta první ZZVZ stanoví, že zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení zadávacího řízení; to neplatí v případě změn, u nichž jsou splněny podmínky pro výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení stanovenou tímto zákonem.
32. Podle § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ platí, že podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je taková změna smluvních podmínek, která by umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně.
33. Podle § 222 odst. 10 ZZVZ platí, že podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je také nahrazení dodavatele jiným dodavatelem. Nahrazení dodavatele jiným dodavatelem je však možné (a) v případě uplatnění změn závazku vyhrazených podle § 100 odst. 2, nebo (b) pokud změna v osobě dodavatele je důsledkem právního nástupnictví v souvislosti s přeměnou dodavatele, jeho smrtí nebo převodem jeho závodu, popřípadě části závodu, a nový dodavatel splňuje kritéria kvalifikace stanovená v zadávací dokumentaci původního zadávacího řízení.
34. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že předmětné stavební práce v rámci Projektu ve skutečnosti provedl vedoucí společník Dodavatele a neprovedl je Poddodavatel. Dále nebylo sporu o tom, že vedoucí společník Dodavatele (subjekt, který fakticky práce provedl) v zadávacím řízení Projektu žalobkyni neprokazoval splnění kritéria technické kvalifikace vyžadované pro provedení předmětných stavebních prací.
35. V odvolání (srov. odst. IV odvolání žalobkyně ze dne 26. 3. 2025) žalobkyně namítla, že Dodatkem byly změněny jen osoby oprávněné k jednání za smluvní strany, nebyly měněny práva a povinnosti stran SOD, tudíž nejde o podstatnou změnu ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ. Dále žalobkyně namítla, že takovou podstatnou změnou není ani skutečnost, že stavební práce realizoval společník Dodavatele a nikoli Poddodavatel. Podle žalobkyně nepředstavuje podstatnou změnu ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ fakt, že byl změněn poddodavatel, prostřednictvím něhož byla prokázána kvalifikace, jelikož tím nebyl změněn závazek Dodavatele vůči žalobkyni, tudíž tato změna nemohla ani umožnit účast jiných dodavatelů. Žalobkyně s odkazem na § 83 ZZVZ dodala, že odborný dohled nad pracemi vykonávanými Dodavatelem vykonával Poddodavatel.
36. Žalobkyně v odst. VII žaloby pouze zopakovala své odvolací námitky, žalobní námitky nesměřovaly proti důvodům rozhodnutí o odvolání, žalobkyně v žalobě nereagovala na

vypořádání odvolací námitky žalovaným, ani netvrdila skutečnosti způsobilé zpochybnit jeho závěry.

37. Soud tedy v souladu s výše popsanou judikaturou zkoumal, jak uvedené odvolací námitky v napadeném rozhodnutí vypořádal žalovaný. V bodech 32 až 41 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl následující. Rozhodujícím hlediskem není, jak je změna smlouvy formálně označena, ale jaký má faktický účinek. V daném případě došlo ke změně osoby, která poskytovala kvalifikační předpoklady, referenci nezbytnou pro splnění technické kvalifikace dle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ. Tato osoba byla nahrazena jinou osobou, která však nebyla účastníkem zadávacího řízení, její zapojení nebylo zadavateli transparentně deklarováno a nebyl ani doložen její závazek podle § 83 ZZVZ. Proto nejde o administrativní změnu, ale o zásah do právní identity subjektu, jehož způsobilost byla rozhodující pro účast v zadávacím řízení. Nelze přehlížet věcný dopad změny na právní postavení dodavatele v soutěži. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nejsou otázky týkající se rozsahu a obsahu kvalifikace pouze formální záležitostí, ale mají zásadní dopad na posouzení, zda je uchazeč způsobilý účastnit se zadávacího řízení. Dodavatel, který původně deklaroval splnění kvalifikace prostřednictvím konkrétní osoby (subjektu), tuto osobu v průběhu plnění nahradil jinou, aniž by doložil nový závazek subdodavatele ve smyslu § 83 ZZVZ. Vzhledem k tomu, že taková změna nebyla předvídána zadávací dokumentací a týkala se subjektu rozhodného pro posouzení kvalifikace, jde o podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ. Jestliže některý uchazeč splnil kvalifikaci jen díky tomu, že využil schopností třetí osoby, pak jakákoli změna v osobě této třetí osoby bez odpovídajícího zadávacího řízení staví ostatní účastníky soutěže do nerovného postavení. Kvalifikace není jednorázovou formalitou, ale trvalým předpokladem pro účast na veřejné zakázce. Nelze akceptovat situaci, kdy dojde ke změně osoby poskytující kvalifikaci bez transparentního postupu, aniž by byla zachována rovnost účastníků. Odvolací argumentace opomíjela judikaturní požadavek na reálný závazek subdodavatele, jenž musí být transparentní, kontrolovatelný a způsobilý k posouzení jeho účasti v soutěži. Změna osoby, jejímž prostřednictvím uchazeč prokázal kvalifikaci, bez toho, aby byl dodržen zákonný rámec daný § 83 ZZVZ a bez provedení nového zadávacího řízení, podle § 222 ZZVZ nepředstavuje pouze formální nedostatek, ale nese s sebou zásadní dopady na veřejný zájem a integritu zadávacího řízení. Požadavek na prokázání odpovídající kvalifikace není pouze administrativní překážkou účasti v řízení, ale institucionálním nástrojem k zajištění, že veřejné zakázky jsou plněny subjekty s dostatečnou odborností, kapacitou a zkušeností. Pokud je tento základ narušen, dochází k ohrožení cíle efektivního, hospodárního a účelného vynakládání veřejných prostředků. Jakákoliv změna osoby, která byla zásadní pro posouzení technické kvalifikace, může vést k narušení transparentnosti a důvěry ve spravedlivý průběh řízení. Umožnění takové změny bez opětovného soutěžení vyvolává oprávněné pochybnosti o dodržování principu rovného zacházení, neboť ostatní dodavatelé byli fakticky vyloučeni z možnosti předložit nabídku za srovnatelných podmínek, což má přímý dopad nejen na rovnost šancí, ale i na kvalitu a cenu dodávaného plnění. Porušení pravidel ZZVZ v oblasti kvalifikace přímo odporuje Rozhodnutí, které výslovně požaduje dodržení ZZVZ. Nejde o formální odchylku, ale o zásah do podmínek, za nichž byla veřejná podpora přiznána, a tím je naplněna skutková podstata porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) ZRP, neboť nebyly dodrženy právní předpisy a závazné podmínky poskytnutí dotace. Dotace má za cíl nejen financovat konkrétní projekt, ale zároveň slouží

jako nástroj veřejné politiky, kdy pokud je proces jejího čerpání zatížen zásadními pochybeními v zadávacím řízení, ztrácí stát nástroj kontroly nad efektivitou vynakládání prostředků. Pokud žalobkyně v odvolání namítala, že změna osoby realizující stavební objekt SO 221 nevedla ke zpochybnění odborných nebo technických schopností zhotovitele, ani ke snížení kvalifikace a dotčení kvality, rozsahu ani způsobu provedení předmětných stavebních prací, žalovaný kontroval, že předmětem posouzení není až realizace stavebních prací, ale kvalifikace subjektu pro účast v zadávacím řízení. Pokud byla v nabídce deklarována kvalifikace skrze konkrétní subjekt a tento subjekt byl následně fakticky nahrazen jiným, bez doložení nového závazku podle § 83 ZZVZ, nelze hovořit o zachování kvalifikační úrovně. Nejde přitom o zpochybnění odborných kvalit náhradního subjektu jako takového, ale o absenci transparentního a ověřitelného doložení jeho závazku k plnění. Tato situace navozuje dojem účelového jednání, kdy zadavatel deklaroval kvalifikaci prostřednictvím subjektu, který byl po uzavření smlouvy nahrazen jiným – formálně nezapojeným – zhotovitelem. Takový postup může naplňovat znaky obcházení zákona, neboť zakázka byla vysoutěžena s využitím subjektu, který kvalifikaci doložil, zatímco reálné plnění provedl jiný, jehož způsobilost nebyla ověřena v soutěži. ZZVZ v tomto směru směřuje k zajištění toho, aby jak zadavatel, tak i ostatní účastníci mohli posoudit, zda jsou kvalifikační požadavky splněny nejen v okamžiku uzavření smlouvy, ale i po jejím uzavření a během realizace zakázky. Odvolací námitka, že ke změně v osobě odpovědné za kvalifikační plnění nedošlo formálně dodatkem ke smlouvě, ale šlo toliko o interní úpravu či běžný výkon smluvního vztahu, který podle něj nevyžaduje aplikaci § 222 ZZVZ, byla nedůvodná, neboť není podstatné, zda byla změna formálně označena jako „dodatek“, ale jaký byl její skutečný právní a věcný účinek. Z hlediska právního posouzení změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je rozhodující, zda došlo ke změně podmínek smluvního vztahu, které byly relevantní pro přiznání veřejné zakázky v rámci zadávacího řízení. Jakákoli změna smluvních podmínek, jež by mohla ovlivnit výběr dodavatele, představuje podstatnou změnu bez ohledu na formální označení této změny. Z dostupné dokumentace je zřejmé, že v dané věci šlo o zásah do struktury subjektu, který byl klíčový pro splnění kvalifikačních požadavků podle § 79 odst. 2 písm. a) ZZVZ. Tato změna nebyla pouze faktickým výkonem smlouvy, nýbrž vyústila v právní nahrazení kvalifikační osoby. V důsledku toho došlo ke změně identity subjektu, který zakázku realizoval, a tedy i ke změně závazku ve smyslu § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ. Odvolatel se sice snaží zpochybnit právní význam této změny tím, že nebyla formálně provedena dodatkem, avšak i kdyby tomu tak bylo, neznamená to, že by změna nebyla způsobilá mít účinky, které ZZVZ považuje za podstatné. Zákon totiž nehovoří o „dodatku“ jako takovém, ale o změně závazku. Forma, jakou změna nastane, není určující – rozhodující je její podstata a dopad na soutěžní prostředí a rovné zacházení. Změna osoby poskytující kvalifikaci, bez předchozího zveřejnění a bez zajištění rovného přístupu dalších potenciálních uchazečů, naplňuje znaky podstatné změny závazku dle § 222 ZZVZ. Závěry rozsudku SDEU ve věci Presstext Nachrichtenagentur GmbH sp. zn. C-454/06 nelze na daný případ aplikovat, jelikož v posuzované věci došlo ke změně subdodavatele, jehož prostřednictvím dodavatel prokazoval svou kvalifikaci v zadávacím řízení, přičemž tato kvalifikace byla rozhodující pro jeho výběr. Nahrazení tohoto subdodavatele jiným subjektem bez provedení nového zadávacího řízení představuje změnu, která se dotýká podstatných náležitostí smlouvy a zároveň ovlivňuje

hospodářskou soutěž, neboť dodavatel by bez původního subdodavatele nesplnil kvalifikační požadavky a nemohl by být zadavatelem vybrán.

38. Soud vyhodnotil vypořádání odvolací námitky žalovaným jako dostatečné a správné. Soud souhlasně odkazuje na uvedené vypořádání odvolací námitky žalovaným a s tímto vypořádáním se ztotožňuje. Soud se shoduje s žalovaným, že žalobkyně podle § 222 odst. 1 ZZVZ umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení zadávacího řízení. Předmětné stavební práce neprovedl subjekt, který v zadávacím řízení prokázal vyžadovanou technickou kvalifikaci. Z tohoto důvodu šlo o podstatnou změnu závazku ze smlouvy podle § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ, jelikož změna by umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně. Uvedená faktická změna plnění závazků ze SOD (kdo stavební práce fakticky provedl) nepochybně mohla podstatně ovlivnit výběr dodavatele v zadávacím řízení žalobkyně na uzavření SOD. V případě žalobkyně nesporně došlo ke změně subdodavatele, který za vybraného dodavatele v zadávacím řízení prokazoval svou kvalifikaci a tato kvalifikace byla rozhodující pro jeho výběr, kdy náhradní subjekt svou kvalifikaci neprokázal. Pokud žalobkyně připustila, že práce, které byly předmětem zadávacího řízení, provedl subjekt odlišný od subdodavatele, který by svou kvalifikaci prokázal, aniž by provedla nové zadávací řízení, šlo o faktickou změnu podstatných náležitostí SOD, která nepochybně mohla ovlivnit průběh původního zadávacího řízení a hospodářskou soutěž. Vybraný dodavatel by totiž prostřednictvím tohoto faktického subdodavatele nesplnil kvalifikační požadavky a nemohl by být zadavatelem vybrán. Kvalifikace uchazeče byla doložena prostřednictvím konkrétního subdodavatele, který však následně plnění nerealizoval a byl fakticky nahrazen jiným subjektem bez prokázání kvalifikace v souladu s § 83 ZZVZ. Je zcela bez právního významu, zda a jak byla uzavřena formální změna smlouvy (o tom, kdo skutečně provede předmětnou část díla) a zda a jak kvalitně (odborně) náhradní subjekt předmětné stavební práce provedl. Nelze připustit, aby závěr o jednání v rozporu se smlouvou uzavřenou s vybraným uchazečem, která byla vyústěním předepsaného zadávacího řízení, byl podmíněn tím, zda zúčastnění zachytili své faktické kroky do formálních (písemných) právních dokumentů. Kvalita provedeného díla, které bylo předmětem veřejné zakázky, má kvalifikační kritérium zadávacího řízení spočívající v technické kvalifikaci. Kdyby žalobkyně u jiných uchazečů stejně jako u skutečného zhotovitele (náhradního dodavatele) upustila od kvalifikačních požadavků, mohlo by to rozšířit okruh potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku o ty, kteří též tyto požadavky nesplňovali, a jejich nabídka mohla být výhodnější, aniž by jimi provedené dílo muselo být méně kvalitní. Žalobní námitky tedy nebyly důvodné.

Třetí žalobní bod

39. Na str. 7 a 8 žaloby žalobkyně namítla, že i kdyby umožnila podstatnou změnu závazku ze SOD ve smyslu § 222 odst. 1 ZZVZ, nebylo lze to podřadit pod bod 19 čl. 2.1 Přílohy, jak učinily správní orgány, nýbrž by šlo o bod 23 čl. 2.4. Přílohy.
40. Stejnou námitku uplatnila žalobkyně v odst. IV vyjádření k dosavadnímu výsledku kontrolního zjištění ze dne 12. 12. 2024 a správce daně ji vypořádal na str. 17 až 19 ZDK a v tabulce č. 8 ZDK. Zde správce daně uvedl, že žalobkyně porušila § 222 odst. 1 ve spojení s § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ, protože provedla podstatnou změnu závazku ze SOD. Finanční oprava pro tento konkrétní typ pochybení je stanovena právě v bodě 19 čl. 2.1

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Přílohy. Žalobkyní navrhovaný bod 23 čl. 2.4 Přílohy je určen pro *jiné porušení ZZVZ výše neurvedené*, který navíc, stejně jako sankční ustanovení v bodu 19 čl. 2.1 Přílohy, stanoví základní sazbu finanční opravy ve výši 25 % z částky dotace poskytnuté na konkrétní veřejnou zakázku, byť s možností jejího snížení na 10 %, resp. na 5 % pro případy porušení s malou závažností, mezi které však dotčené pochybení žalobkyně rozhodně nepatří. Bod 19 čl. 2.1 Přílohy obsahuje demonstrativní a nikoli taxativní výčet možných typů podstatné změny závazku ze smlouvy. Přestože zde pochybení spočívající ve změně (zmírnění) požadavků na kvalifikaci zhotovitele absentuje, neznamená to, že by se rovněž nejednalo o naplnění institutu podstatné změny závazku ze smlouvy.

41. V odst. V odvolání ze dne 26. 3. 2025 žalobkyně svou námitku zopakovala a konstatovala, že demonstrativní výčet způsobů umožnění podstatné změny představuje výčet těch nejzávažnějších pochybení, u kterých je povaha podstatné změny na první pohled zřejmá. Odvod ve výši 25 % by tak byl přiměřený právě pro takové změny, které by se musely promítnout do změny samotné smlouvy na veřejnou zakázku (provedenou zejm. uzavřením písemného dodatku) a které by skutečně měnily obsah závazku dodavatele ve vztahu k zadavateli. Povaha pochybení žalobkyně však byla jiná, a proto odvod ve výši 25 % nebyl podle žalobkyně přiměřený.
42. V bodě 47 napadeného rozhodnutí k tomu žalovaný uvedl, že žalobkyně neuvedla žádnou konkrétní okolnost, která by svědčila o nepřiměřenosti či nevhodnosti použité sazby odvodu. Žalovaný poukázal na to, že změna osoby poskytující kvalifikaci bez soutěžního postupu naplňuje skutkový stav, s nímž je podle metodiky MMR spojena finanční oprava ve výši až 25 % způsobilých výdajů vztahujících se k veřejné zakázce, a žádné zmírňující okolnosti nebyly identifikovány, kdy předmětná změna závazku měla vliv na transparentnost a rovnost celého zadávacího řízení.
43. I zde soud souhlasí s vypořádáním námítky žalobkyně ze strany žalovaného a správce daně a odkazuje na něj souhlasně. Jednání žalobkyně bylo správně kvalifikováno podle bodu 19 čl. 2.1 Přílohy a nemělo být podraženo pod bod 23 čl. 2.4 Přílohy. Žalobkyně umožnila podstatnou změnu závazku ze SOD, který byl předmětem zadávacího řízení. Právě na tyto případy dopadá bod 19 čl. 2.1 Přílohy. Bod 23 čl. 2.4 Přílohy tak, jak navrhovala žalobkyně, nelze využít, protože nejde o porušení ZZVZ, které by nebylo uvedeno v jiných bodech Přílohy (je uvedeno právě v bodě 19). Správní orgány navíc správně výslovně uvedly, že pochybení žalobkyně nelze považovat za *málo závažné* ve smyslu bodu 23 čl. 2.4 Přílohy, tudíž v sazbách odvodů i v případě této jiné kvalifikace není rozdíl. Soud se shoduje se správními orgány i v tom, že žalobkyně ve správním řízení neuvedla žádné konkrétní skutečnosti svědčící pro nepřiměřenost zvolené sazby odvodu. Žalobní námitka tedy nebyla důvodná.
44. V žalobě žalobkyně navíc oproti správnímu řízení uvedla, že správní orgány v rozporu se zásadou přiměřenosti stanovily sazbu odvodu ve výši 25 % mechanicky a nezabývaly se závažností pochybení žalobkyně. Přitom závažnost jejího pochybení snižuje to, že šlo o administrativní neúmyslné pochybení spočívající v odlišném právním výkladu některých pojmů a souvislostí a že nemohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť k němu došlo až po výběru nejvhodnější nabídky.
45. Soud aprobuje náležitě odůvodněný závěr žalovaného, že pochybení žalobkyně nelze vyhodnotit jako málo závažné. Správní orgány nehodnotily zavinění žalobkyně, neboť nebylo pro posouzení porušení rozpočtové kázně významné. Námitka, že šlo o pochybení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

administrativní, nemůže obstat, protože evidentně šlo o (nikoli krátkodobé) faktické jednání, nikoli o nějaký překlep či přehlédnutí. Ani argumentaci, že k pochybení došlo až po výběru vítězného uchazeče, nelze přisvědčit. Právě o to totiž šlo, neboť žalobkyně po uzavření SOD umožnila její podstatnou změnu. Kdyby následně vybraný uchazeč v nabídce v souladu se skutečností uvedl, že předmětný stavební objekt nebude provádět subjekt, kterému svědčila technická kvalifikace, uchazeč by nemohl být vybrán. Jinak řečeno, kdyby ty subjekty, kterým v účasti bránil nedostatek technické kvalifikace, stejně jako následně vybraný uchazeč v nabídce svou technickou kvalifikaci prokázaly v rozporu s následným faktickým prováděním díla, mohly nabídnout v zadávacím řízení lepší podmínky a mohlo by tak dojít k úsporám veřejných prostředků. Umožnění předmětné změny závazku tak mohlo mít významný vliv na transparentnost a rovnost zadávacího řízení, i na výslednou cenu, na níž se podílely veřejné zdroje. Fakt, že ke změně smlouvy dojde po výběru nejvhodnější nabídky, odpovídá § 222 odst. 1 větě první ZZVZ (změna *po dobu trvání závazku*), a načasování umožnění změny závazku v tomto období nemá vliv na hodnocení závažnosti pochybení. Námitku žalobkyně, že chybovala při *výkladu některých pojmů a souvislostí*, nelze s ohledem na její obecnost konkrétně vypořádat.

46. V bodech 42 až 50 napadeného rozhodnutí žalovaný vysvětlil, že nepominul zásadu přiměřenosti vázanou na závažnost zjištěného pochybení a relevantní okolnosti konkrétního případu. Příloha, v níž byla stanovena výše odvodu na 25 % z celkové dotace, vhodně odráží závažnost porušení rozpočtové kázně ve vztahu k výši poskytnuté dotace a umožňuje hodnotit individuální okolnosti daného případu. Příloha představuje systémový nástroj pro sjednocení výše odvodů a přispívá k právní jistotě příjemců. Neměli zjištěna specifická okolnost, která by odůvodňovala jiný než metodický postup, je použití stanovené procentní sazby považováno za legitimní, efektivní a proporcionální nástroj nápravy. U žalobkyně nebyla identifikována žádná skutečnost, která by odůvodňovala odchýlení se od standardního metodického postupu, a tudíž není dán důvod pro uplatnění individuální výše odvodu mimo rámec Přílohy. Jelikož pochybení žalobkyně vedlo k podstatné změně kvalifikační osoby bez zadávacího řízení s dopadem na transparentnost, rovnost a hospodárnost čerpání dotace, je stanovený odvod přiměřený. Dané pochybení má strukturální charakter, narušuje základní principy veřejného zadávání a má zásadní význam pro legitimitu výběru dodavatele. Zásada proportionality tedy nebyla porušena, neboť odvod byl stanoven v mezích zákona, podle transparentních pravidel stanovených MMR jako poskytovatelem dotace a přiměřeně reflektoval nejen závažnost zjištěného porušení, ale i individuální okolnosti případu. Podle § 14e odst. 1 písm. c) ZRP je poskytovatel dotace oprávněn vydávat metodické a interpretační dokumenty za účelem specifikace podmínek pro čerpání a kontrolu dotace. Příjemce, který se k takovému rámci zavázal v právním aktu o poskytnutí podpory, je povinen tyto postupy respektovat. Kvalifikace dodavatele byla prokazována prostřednictvím konkrétního subdodavatele, jehož reference a odborné kapacity byly rozhodující pro posouzení způsobilosti dodavatele. Změna v osobě tohoto subdodavatele bez transparentního a soutěžního procesu představuje zásah do základních podmínek zadání veřejné zakázky. Takové pochybení má systémový dopad, neboť se týká samotného vstupu dodavatele do zadávacího řízení, narušuje transparentnost, rovnost šancí i legitimitu celého procesu výběru dodavatele. Pochybením tak bylo zasaženo celé zadávací řízení, a proto bylo na místě uplatnit finanční opravu z celé částky dotace použité na realizaci této veřejné zakázky. Výše odvodu byla stanovena v souladu s metodikou

poskytovatele dotace a odpovídá zásadě proporcionality, neboť přiměřeně reflektuje závažnost pochybení, aniž by docházelo k nepřiměřené penalizaci příjemce. Se všemi těmito argumentačními pilíři napadeného rozhodnutí soud souhlasí a odkazuje na ně.

47. Vzhledem k tomu, že žalobní námitky konkrétně nepolemizovaly se závěry žalovaného, nemusí zde soud citovat ještě úvahy o přiměřenosti sazby odvodu, které do ZDK uvedl správce daně. Soud proto takto jen souhlasně odkazuje i na závěry správce daně prezentované v kapitolách *Posouzení míry přiměřenosti poskytovatelem stanoveného odvodu* na str. 38 ZDK, *Posouzení a vyhodnocení dalších okolností dotčeného PRK* na str. 38 a 39 ZDK a *Posouzení hospodárnosti* na str. 39 ZDK, kde správce daně, aniž by na to žalobkyně reagovala konkrétními odvolacími či žalobními námitkami, podrobně posoudil přiměřenost způsobu stanovení odvodu ze strany MMR v Příloze, individuální skutečnosti svědčící ve prospěch i k tíži žalobkyně a rovněž přiměřenost konkrétní výše odvodu.

IV.

Závěr a náklady řízení

48. Soud shrnuje, že žalobní námitky nezpochybnilly zákonnost závěru správních orgánů, že žalobkyně umožnila, že v rámci realizace Projektu došlo k podstatné změně závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku spočívající ve změně subjektu, jehož prostřednictvím byla prokazována kvalifikace dodavatele. Tato změna byla realizována bez provedení nového zadávacího řízení a představovala závažné porušení podmínek stanovených Rozhodnutím. Pokud žalobkyně umožnila takovou změnu bez opětovného soutěžení, mohl být narušen princip rovného zacházení, protože všichni potenciální dodavatelé byli vyloučeni z možnosti podat nabídku za srovnatelných podmínek s vybraným Dodavatelem, což mohlo mít (negativní) vliv na kvalitu a cenu plnění hrazeného z veřejných prostředků. Jednání žalobkyně naplnilo skutkovou podstatu porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. j) ZRP, neboť došlo k použití prostředků dotace v rozporu s podmínkami jejich poskytnutí. Výše uloženého odvodu zohlednila provedenou Opravu a odpovídala závažnosti pochybení žalobkyně, byla stanovena v souladu s metodickými pokyny MMR jako poskytovatele dotace a respektovala zásadu proporcionality. Soud neshledal žádný z žalobkyní uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto žalobu výrokem I rozsudku podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. Žalobkyni k žalobě přiložené a k důkazu v žalobě označené listiny jsou součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádějí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70, bod 29). Šlo o důkazy 01) až 04) označené v odst. II žaloby (založené na č. l. 20 až 30 soudního spisu), důkazy 05) až 09) označené v odst. VI žaloby (založené na č. l. 8 až 19 a 31 až 35 soudního spisu).
50. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 6. května 2026

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu