

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobce:	**město Příbram** sídlem Tyršova 108, Příbram zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Samkem sídlem Pražská 140, Příbram
proti žalovanému:	**Odvolací finanční ředitelství** sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2024, č. j. 22192/24/5100-10611-711361,

takto:

I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2024, č. j. 22192/24/5100-10611-711361, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Tomáše Samka, advokáta.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

1. Rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 20. 2. 2018, č. OPZ/4.1/058/0007436, Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „poskytovatel dotace“) vyhovělo žalobcově žádosti o podporu z Operačního programu Zaměstnanost (dále jen „OPZ“) ze dne 8. 1. 2018 na realizaci projektu: Efektivní úřad města Příbram - 2. etapa, registrační číslo CZ.03.4.74/0.0/0.0/16_058/0007436, prioritní osa OPZ: 4 Efektivní veřejná správa (dále jen „projekt“). Celková částka dotace měla činit 7 547 902,94 Kč. Žalobci byly poskytnuty prostředky ve výši 4 818 058,60 Kč. Poskytovatel dotace následně zjistil, že žalobce porušil podmínky jejího poskytnutí, a vyzval žalobce, aby část dotace vrátil. To žalobce ve stanovené lhůtě neučinil.

2. Poskytovatel dotace identifikoval, že se žalobce jako příjemce dotace dopustil následujících pochybení. Zaprvé (pochybení č. 1) žalobce diskriminačně rozdělil veřejnou zakázku na tři dílčí části: 1. generel dopravy, 2. generel parkování a 3. pasport veřejného osvětlení. Žalobce stanovil podmínku, že účastník zadávacího řízení může podat nabídku na všechny části veřejné zakázky nebo současně na dílčí část 1 a 2 nebo pouze na dílčí část 3. Zadavatel ovšem nemůže dodavatele nutit, na kolik částí (rozdělené) veřejné zakázky je povinen nabídku podat. Zadruhé (pochybení č. 2) žalobce nastavil nepřiměřeně a netransparentně hodnocení nabídek pro části 1 a 2. Žalobce jako dílčí hodnoticí kritérium zvolil mimo jiné zkušenosti dodavatele s obdobnými zakázkami. Přidělení bodů bylo odstupňováno podle počtu obyvatel měst, pro které byly referenční zakázky zpracovány. Hraniční hodnoty byly stanoveny na: 25 tisíc obyvatel (nejméně bodů), 50 tisíc obyvatel, 75 tisíc obyvatel (nejvíce bodů). Město Příbram má přibližně 30 tisíc obyvatel. Žalobce nastavil bodování nevhodně. Nastavené hodnocení mohlo odradit dodavatele, kteří měli zkušenosti s realizací generelů pro podobně velká města jako Příbram. Zatřetí (pochybení č. 3) žalobce během realizace projektu nesplnil cílové hodnoty indikátorů závazných indikátorů výstupů, resp. výsledků (počet účastníků vzdělávacích kurzů a počet účastníků, kteří získali kvalifikaci po ukončení své účasti).

3. Dne 13. 10. 2021 zahájil Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) u žalobce daňovou kontrolu. Předmětem daňové kontroly byly skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44 a 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), u peněžitých prostředků poskytnutých na projekt, a to v rozsahu pochybení identifikovaných poskytovatelem dotace ve výzvě. Správce daně vyměřil žalobci platebním výměrem ze dne 4. 1. 2023, č. j. 2939/23/2100-31473-203142, odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 1 292 477 Kč a platebním výměrem z téhož dne č. j. 2946/23/2100-31473-203142 odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 152 062 Kč. Podle zprávy o daňové kontrole ze dne 28. 12. 2022, č. j. 5166446/22/2100-31473-203142 (dále je „zpráva o daňové kontrole“), měl správce daně za to, že vytýkané pochybení č. 1 nepředstavovalo porušení zásady zákazu diskriminace. Žalobce během daňové kontroly vysvětlil, že veřejná zakázka byla *„pouze formálně označena na část 1 a část 2“*. Žalobce vysvětlil, proč požadoval, aby generely zpracoval jeden dodavatel a správce daně měl za dostatečně objektivně odůvodněný požadavek na současné podání nabídek na dílčí části. U pochybení č. 2 správce daně posoudil hranice počtu obyvatel měst, pro která byly zpracovány referenční zakázky, a s tím související zvýšení bodového ohodnocení, jako nepřiměřené a v rozporu se zásadou zákazu diskriminace. Správce daně také shledal, že zadávací dokumentace nebyla transparentní.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Žalobce v ní dostatečně nevysvětlil, jakým způsobem bude postupovat při výběru referenčních zakázek pro účely hodnocení zkušeností dodavatele, pokud dodavatel předložil větší množství referenčních zakázek nebo referenční zakázky zahrnující více plnění (současné zpracování generelu dopravy i parkování). Co se týče pochybení č. 3, žalobce cílové hodnoty závazných indikátorů nesplnil ani nepožádal poskytovatele dotace o změnu projektu. Nastavením nepřiměřeného a netransparentního hodnocení nabídek a nesplněním cílových hodnot závazných indikátorů projektu žalobce porušil povinnosti příjemce dotace.

4. Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2024, č. j. 22192/24/5100-10611-711361 (dále jen „napadené rozhodnutí"), žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti platebním výměrům a platební výměry potvrdil.

5. K pochybení č. 1 žalovaný uvedl, že tím, že žalobce neumožnil zhotovení pouze části 1 nebo 2 zakázky samostatně, mohl odradit některé potenciální uchazeče o veřejnou zakázku. Vymezením předmětu veřejné zakázky příliš široce (tzn., že v rámci jedné veřejné zakázky je požadováno současně zhotovení části 1 a 2) dochází ke skryté diskriminaci. Diskriminováni jsou ti dodavatelé, kteří by mohli podat nabídku na jednotlivé části veřejné zakázky, nicméně nejsou schopni podat nabídku na všechna, resp. obě plnění najednou. V tomto směru žalovaný považoval žalobcův postup také za netransparentní.

6. Při posouzení vytýkaného pochybení č. 2 žalovaný naopak neshledal, že by nastavení bodování, kdy nejvíce bodů bylo přiřazeno referenčním zakázkám vypracovaným pro města s více než 75 tisíci obyvateli, bylo nepřiměřené (vzhledem k počtu obyvatel Příbrami) a diskriminační. Podle žalovaného bylo i dostatečně patrné, jak žalobce mínil přistoupit k výběru referenčních zakázek pro účely hodnocení zkušeností dodavatele (z logiky věci vybrat ty nejlépe hodnocené). Přesto žalovaný shledal, že žalobce při posouzení a hodnocení předložených nabídek porušil zásady transparentnosti a rovného zacházení. Žalovaný vysvětlil, že u jednoho z uchazečů (AF-CITYPLAN, s. r. o., dále jen „AF-CITYPLAN") žalobce bral při přidělování bodů v úvahu i referenční zakázky, které byly v době vypsání zakázky stále rozpracované. Takové reference nebyly ve smyslu § 79 odst. 2 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ"), přípustné. Při správném zohlednění referenčních zakázek měl být uchazeč AF-CITYPLAN z výběrového řízení vyloučen, jelikož neprokázal podmínku účasti v podobě realizace tří referenčních zakázek v období tří let před vyhlášením výběrového řízení. U druhého z uchazečů (HaskoningDVH Czech Republic, spol. s r. o., dále jen „HaskoningDVH") zase žalobce při hodnocení nesprávně zohlednil i referenční zakázky staršího data. Uchazeči HaskoningDVH tak měl být přidělen nižší počet bodů. Vzhledem k tomu, že se do výběrového řízení na části 1 a 2 veřejné zakázky přihlásili jen tito dva uchazeči, přičemž uchazeč AF CITYPLAN měl být hodnoticí komisí vyloučen, neměla tato skutečnost na výsledek výběrového řízení vliv. Takové pochybení žalovaný posoudil jako méně závažné, neboť ani při dodržení zásad transparentnosti a rovného zacházení by nedošlo k tomu, že by ve výběrovém řízení měl být vybrán jiný uchazeč.

7. Při posouzení vytýkaného pochybení č. 3 žalovaný upozornil na to, že žalobce v odvolání ve skutečnosti nerozporoval, že cílové hodnoty závazných indikátorů nenaplnil. Žalobce pouze namítal, že k realizaci vzdělávacích aktivit nedošlo s ohledem na pandemii onemocnění covid-19. Žalovaný v napadeném rozhodnutí následně vysvětlil, jak poskytovatel dotace na vyhlášení nouzového stavu a mimořádná opatření reagoval. Na

internetových stránkách OPZ zveřejnil informaci o výjimce týkající se realizace aktivit. Příjemci dotace mohli vzdělávací aktivity zajistit též v elektronické formě. V případě, že příjemce dotace nemohl v období nouzového stavu zajistit realizaci aktivit projektu, doporučil řídicí orgán odložit akce a činnosti na pozdější fázi realizace projektu. V případě, že by jejich odklad měl dopad na plnění cílů projektu, resp. na plnění závazných indikátorů, bylo možné požádat o prodloužení realizace projektu, nebo o úpravu cílových hodnot závazkových indikátorů. Účinnost výjimky byla stanovena ode dne 12. 3. 2020 do dne 30. 6. 2020. Vzhledem k druhému nouzovému stavu byla účinnost výjimky dále stanovena ode dne 5. 10. 2020 do dne 31. 12. 2020. O výjimkách byl žalobce také informován prostřednictvím depeše zaslané v systému MS 2014+. Příjemce dotace (žalobce) nesl objektivní odpovědnost za řádné plnění podmínek stanovených rozhodnutím o dotaci. Žalobce nevyužil možnost změny podmínek dotace a jeho pasivita šla proto k jeho tíži. Žalobce v odvolání namítal, že zaměstnanci městského úřadu byli intenzivně zapojeni do vzdělávacích aktivit projektu Svazu měst a obcí ČR, který zaštiťoval množství kurzů, takže cílů projektu i v této oblasti bylo dosaženo jiným způsobem, bez nutnosti čerpání finančních prostředků na realizaci projektu, a tedy i efektivněji. Vzdělávací aktivity zaměstnanců městského úřadu realizované v rámci jiného projektu, i když byly taktéž financované z OPZ, nemohly být brány v úvahu jako aktivity realizované v rámci řešeného projektu.

8. Žalovaný uzavřel, že některá porušení rozpočtové kázně shledaná správcem daně byla částečně nedůvodná. Žalovaný změnil právní posouzení, s čímž žalobce předem seznámil. Změna právního posouzení neměla vliv na výši stanoveného odvodu. Z tohoto důvodu žalovaný platební výměry nezměnil.

9. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému.

II. Žaloba

10. Žalobce v žalobě předně namítnul, že žalovaný přezkoumal platební výměry i v rozsahu, který nebyl odvoláním napadán. Žalovaný tak postupoval v rozporu s § 114 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Žalobce dále rozporoval samotné závěry žalovaného o pochybení týkajícího se nemožnosti podat samostatně nabídky na dílčí části 1 a 2 veřejné zakázky (pochybení č. 1). Skutečnost, že žalobce „*označil některé části plněním, požadovaných v rámci veřejné zakázky, za části, ještě neznamená, že se jednalo o části ve smyslu ust. § 35 ZZVZ, tedy že šlo o samostatná plnění, na které lze činit nabídky i samostatně bez ohledu na celek veřejné zakázky.*“ Ve smyslu § 35 ZZVZ měla veřejná zakázka fakticky dvě části: část spočívající ve zpracování generelu dopravy a generelu parkování a část spočívající ve zpracování pasportu veřejného osvětlení. Z důvodu propojenosti systému dopravy a parkování by nebylo rozumné a efektivní, aby generely zpracovávaly dva různé dodavatelské subjekty. Systém parkování v zásadě tvoří podmnožinu systému dopravy. Zpracování koncepce celkového dopravního řešení (včetně parkování) města bylo cílem veřejné zakázky (resp. té její části, kterou žalobce jako zadavatel označil jako části 1 a 2). Ustanovení § 35 ve spojení s § 101 odst. 4 ZZVZ takový postup nezakazuje. V souladu s § 555 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nelze než dospět k závěru, že žalobce fakticky rozdělil veřejnou zakázku na dvě části, tedy „*první část, kterou definoval jako část 1 a část 2, a druhou část, kterou definoval*

jako část 3“. První část veřejné zakázky byla dále strukturována a pro přehlednost rozdělena na dvě části ve smyslu odlišení dokumentů, které budou výstupem plnění. Zadavatel má právo zadávat plnění, která vykazují funkční, technickou, odbornou a koncepční jednotnost či plnou návaznost jako celek tak, aby byla zaručena jejich efektivní realizace, ale i jednoznačná odpovědnost za kvalitu celku, nejen jednotlivých částí plnění. Opačný výklad by byl v rozporu se smyslem veřejného zadávání – efektivitou vynakládání veřejných prostředků.

11. Žalobce nesouhlasil s tím, že by nesprávně posoudil a vyhodnotil předložené nabídky (pochybení č. 2). Podle § 39 odst. 4 ZZVZ byl žalobce jako zadavatel oprávněn nejprve vyhodnotit nabídky a teprve následně posoudit splnění podmínek účasti v zadávacím řízení. Tuto povinnost mu ZZVZ ukládal pouze ve vztahu k vybranému dodavateli. Žalovaný uzavřel, že měl žalobce dodavatele AF-CITYPLAN ze zadávacího řízení vyloučit. Z toho nelze dovozovat nějaké pochybení na straně žalobce. Žalobce ani nesouhlasil se závěrem žalovaného, že hodnoticí komise zohledňovala referenční zakázky, které neměla. Žalobce nesouhlasil s tím, že by předmětem hodnocení mohly být jen ty referenční zakázky, jež splňují podmínky na prokázání technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ. Ze zadávací dokumentace bylo zřejmé, že dodavatelé mohli pro potřeby hodnocení nabídek předkládat veškeré jimi zpracované (tedy dokončené) generely, nejen ty, které byly dokončeny před zahájením zadávacího řízení. Ostatně taková podmínka by podle žalobce vedla k neodůvodněné diskriminaci právě těch dodavatelů, kteří by své referenční zakázky dokončili v průběhu lhůty pro podání nabídek.

12. U pochybení č. 3 žalobce nenaplnění cílových hodnot závazných indikátorů ani v žalobě nerozporoval. Domníval se však, že tato skutečnost v kontextu situace, ve které byl projekt realizován, nemohla zakládat porušení rozpočtové kázně. Žalobce vysvětlil, že současně s projektem probíhaly v rámci městského úřadu i aktivity projektu Svazu měst a obcí, který byl taktéž financován v rámci OPZ. Proto hrozilo nebezpečí dvojího financování podobných aktivit. Z tohoto důvodu byla realizace vzdělávání naplánována až na rok 2020. Pandemie onemocnění covid-19 následně možnost realizovat vzdělávací aktivity zkomplikovala. Žalobce nezpochybňoval, že poskytovatel dotace dodatečně upravil pravidla pro realizaci kurzů a otevřel možnost on-line vzdělávání. Požadavky pro pořádání a vykazování těchto kurzů byly ještě přísnější než při kurzech prezenčních. Žalobce v daném období nedisponoval dostatečným technickým ani personálním zázemím pro pořádání on-line kurzů. Žalobce namítal, že to byl právě stát, jakožto poskytovatel dotace, který svými opatřeními a nařízeními objektivně znemožnil naplnění stanovených indikátorů bez možnosti změny daných indikátorů. Žalobce s poskytovatelem dotace (projektovými manažery) z uvedených důvodů možnost úpravy indikátorů řešil, což podle poskytovatele dotace nebylo možné. Žalobce nesouhlasil se žalovaným, že by o možnosti změny indikátorů nejednal a své povinnosti zanedbal. Žalobce přitom na vzdělávací aktivity z rozpočtu projektu žádné finanční prostředky nečerpal. Tyto aktivity představovaly okrajový, nikoliv hlavní cíl projektu. Z tohoto pohledu je předepsaný odvod sankcí nepřiměřený. Žalobce i v žalobě zdůraznil, že zaměstnanci městského úřadu byli intenzivně zapojeni do vzdělávacích aktivit Svazu měst a obcí. Cílů projektu v této oblasti bylo dosaženo jiným způsobem, bez nutnosti čerpání finančních prostředků na realizaci projektu, a tedy i efektivněji. Uložení sankce (odvodu) ve výši 30 % poskytnuté dotace z důvodu neplnění cílových hodnot závazných indikátorů bylo v rozporu s obecnými principy

správního trestání, ale i „*s obecnými zásadami při stanovování oprav či korekcí poskytnutých dotací*“. Při rozhodování o odvodu by měl poskytovatel dotace brát v úvahu míru závažnosti porušení a vždy uplatňovat zásadu proporcionality.

III. Vyjádření k žalobě

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě upozornil na § 114 odst. 2 větu druhou daňového řádu, podle které odvolací orgán není omezen rozsahem odvolacích důvodů a rozhodnutí se tak může odchýlit od odvolatelem požadovaného znění. Změna odvoláním napadeného rozhodnutí je možná až do takové míry, že zákon připouští *reformationem in peuis*. Žalovaný žalobce seznámil se svým právním názorem, odlišným od názoru správce daně. Na toto seznámení žalobce v odvolacím řízení nereagoval. Žalovaný měl za to, že veřejná zakázka byla rozdělena na tři samostatná plnění podle § 35 ZZVZ. Žalobce ale nevyužil možnost podle § 53 odst. 4 ZZVZ a neodkázal na část čtvrtou ZZVZ, konkrétně § 101 ZZVZ. Obecně platným pravidlem pro zadávací řízení je, že pokud zadavatel rozdělí veřejnou zakázku na části, musí při výběru dodavatele postupovat pro každou část samostatně, a to včetně nastavení podmínek účasti a hodnocení jednotlivých částí veřejné zakázky. Žalovaný připustil, že generely dopravy a parkování si jsou do jisté míry blízké. Zároveň zdůraznil, že předměty zakázky byly vymezeny jako samostatné části, nikoliv jako jediný generel. Tím, že žalobce nepřipustil možnost, aby byly generely dopravy a parkování zhotoveny samostatně, ačkoliv je dříve jako samostatné části vymezil, mohl odradit potenciální uchazeče o veřejnou zakázku. Přitom stačí pouhá potencialita ovlivnění výběru dodavatele. Podle judikatury zásadně není vyžadováno prokázání faktických dopadů porušení povinností do hospodářské soutěže a výsledku zadávacího řízení.

14. Žalovaný připustil, že v napadeném rozhodnutí nesprávně uvedl, že měl žalobce jednoho účastníka vyloučit. Podle § 48 odst. 2 ZZVZ je povinnost vyloučení dána pouze ve vztahu k vybranému dodavateli. Tato nepřesnost ale nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Podstatou pochybení bylo, že žalobce předložené nabídky posuzoval nesprávným a nezákonným způsobem. U nabídky HaskoningDVH hodnoticí komise přiřadila nesprávné bodové ohodnocení. U nabídky AF-CITYPLAN žalobce toleroval nesplnění kvalifikačních předpokladů. Z § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ plyne, že reference na nedokončené zakázky nebo plnění starší než tři roky nemají být hodnoceny. Pokud by žalobce nabídku uchazeče AF-CITYPLAN nevyloučil pro nesplnění kvalifikačních kritérií, dopustil by se nesprávného hodnocení jeho nabídky, což je podstata daného porušení.

15. K pochybení č. 3 žalovaný připomněl, že přijetím dotace se žalobce zavázal k naplnění cílových hodnot závazných indikátorů stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. V případě, že žalobce nemohl hodnoty indikátorů v důsledku pandemie onemocnění covid-19 splnit, mohl požádat o změnu podmínek poskytnutí dotace. Takovou možnost upravovalo samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace a žalobce si jí musel být vědom. Diskuzi s projektovými manažery, kteří měli žalobci sdělit, že podmínky poskytnutí dotace změnit nejde, žalobce nedoložil. Také podle rozpočtových pravidel mohl příjemce dotace požádat o změnu podmínek dotace, pokud vyvstaly okolnosti, kvůli kterým by nebyl schopen podmínky dotace naplnit. Žalovaný též zapochyboval o tom, že by žalobce nebyl schopen vytvořit dostatečné a elementární zázemí pro pořádání on-line kurzů. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by odvod za porušení rozpočtové kázně představoval sankci. Jde o vrácení poskytnutých prostředků (dotace) v případě jejich nesprávného použití nebo při

nedodržení stanovených podmínek zpět do státního rozpočtu, resp. Národního fondu tak, aby dále plnily svůj účel. Žalovaný trval na tom, že postupoval v souladu se zásadou proporcionality. Vzdělávací aktivity realizované v rámci jiného projektu neměly pro posouzení splnění podmínek dotace relevanci.

IV. Posouzení věci soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání, jelikož žalovaný s takovým postupem výslovně souhlasil a žalobce se k této otázce na výzvu soudu nevyjádřil, proto se jeho souhlas předpokládá (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl. Žalobce navrhl provést důkaz spisem poskytovatele dotace, včetně rozhodnutí o poskytnutí dotace, zprávou o daňové kontrole a spisem žalovaného a správce daně. Tyto důkazní návrhy tvoří správní spis, jenž soudu předložil žalovaný. Správním spisem se přitom dokazování neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Rozsah odvolacího přezkumu

17. Žalobce namítal, že žalovaný v odvolacím řízení přezkoumal skutkové a právní závěry správce daně, které žalobce odvoláními nenapadal (žalovaný přezkoumal i závěry správce daně o tom, že žalobce nějakým jednáním rozpočtovou kázeň neporušil, proti takovým závěrům se tak žalobce logicky neodvolával).

18. Podle § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu.

19. Podle § 114 odst. 2 daňového řádu odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání. Odvolací orgán však není návrhy odvolatele vázán, a to ani v případě, že v odvolání neuplatněné skutečnosti ovlivní rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Podle odst. 3 vyjdou-li při přezkoumávání najevo nesprávnosti nebo nezákonnosti odvolatelem neuplatněné, které však mohou mít vliv na výrok rozhodnutí o odvolání, odvolací orgán je prověří.

20. Z toho plyne, že odvolacími důvody je vymezen minimální rozsah přezkumu (srov. § 116 odst. 2 daňového řádu). Žalovaný nebyl odvolacími důvody vázán a byl oprávněn i povinen prověřovat i nezákonnosti žalobcem neuplatněné.

21. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení dospěl k odlišnému právnímu názoru než správce daně – mimo jiné měl za to, že žalobce rozdělením veřejné zakázky a nastavením pravidel účasti a hodnocení rozpočtovou kázeň porušil a identifikoval nové pochybení v podobě nesprávného hodnocení nabídek. Ze správního spisu plyne, že žalovaný žalobce v průběhu odvolacího řízení se svým právním názorem seznámil a vyzval jej k tomu, aby se ke skutečnostem zjištěným v rámci odvolacího řízení vyjádřil (srov. § 115 odst. 2 větu druhou daňového řádu a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 6. 2020, č. j. 1 Afs 438/2017-52, č. 4053/2020 Sb. NSS). Žalobce se ke zjištěným skutečnostem nevyjádřil. Žalovaný při přezkumu odvoláním napadených platebních výměrů postupoval v souladu s pravidly

odvolacího řízení podle daňového řádu a námitka překročení odvolacích důvodů tudíž není důvodná.

Pochybení č. 1

22. Žalobce následně věcně nesouhlasil se závěrem žalovaného o tom, že se dopustil pochybení v souvislosti s rozdělením veřejné zakázky na tři dílčí části a následnými pravidly pro účast dodavatelů a hodnocení nabídek.

23. Podle části II. bodu 1.3 rozhodnutí o poskytnutí dotace byl příjemce dotace povinen řídit se při realizaci projektu podmínkami upravenými v pravidlech OPZ, nestanovilo-li rozhodnutí o poskytnutí dotace jinak. Podkapitola 20.14 Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce[1] upravovala přehled pochybení při zadávání veřejných zakázek a stanovila příslušné sankce. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z toho, že pro pochybení č. 1 byl přiléhavý bod 29 tabulky č. 18 (*Přehled sankcí za porušení pravidel pro zadávání OPZ platný pro zakázky zadávané dle zákona o zadávání veřejných zakázek*) upravující jako typ pochybení jiné porušení pravidel OPZ nebo ZZVZ, které mělo nebo mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky.

24. Podle § 6 ZZVZ odst. 1 zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti. Podle odst. 2 musí zadavatel ve vztahu k dodavatelům dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.

25. Podle § 35 ZZVZ zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem. Pokud zadavatel zadává více částí veřejné zakázky v jednom zadávacím řízení, vymezí rozsah těchto částí a stanoví pravidla pro účast dodavatele v jednotlivých částech a pro zadání těchto částí.

26. Podle § 36 odst. 1 ZZVZ zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.

27. Dělení veřejné zakázky na části je v § 35 ZZVZ koncipováno jako možnost (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2025, č. j. 3 A 42/2024-77, bod 56, a Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 243). Zadavatel ovšem musí zvážit, jaký bude mít způsob zadání veřejné zakázky dopad na veřejnou soutěž a zohlednit další pravidla a principy zadávání veřejných zakázek, především zákaz diskriminace. Smysl a cíl zákazu diskriminace zahrnuje jednak zákaz diskriminace zjevné, tedy odlišného zacházení s jednotlivcem ve srovnání s celkem, jednak též zákaz diskriminace skryté, pokud tato vede v podstatě k obdobným právem zakázaným důsledkům – v oblasti práva veřejných zakázek tedy poškozování hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS). V důsledku široce vymezeného předmětu veřejné zakázky přitom může dojít k situaci, že nabídku podá méně dodavatelů, než pokud by jednotlivá plnění byla poptávána samostatně, čímž dochází k omezení konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Takové omezení pak zpravidla může způsobit skrytou diskriminaci. V případě, kdy zadavatel vymezí předmět veřejné zakázky příliš široce (v rámci jedné veřejné zakázky požaduje plnění, která nejsou

[1] Veřejně dostupné, včetně všech historických verzí, zde: https://www.esfcr.cz/pravidla-pro-zadatele-a-prijemce-opz/-/dokument/797767.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

vzájemně propojená a na sobě závislá), a v důsledku toho nabídku podá méně dodavatelů než v situaci, kdy by byla tato jednotlivá plnění poptávána samostatně, může se zadavatel dopouštět skryté diskriminace (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 Af 105/2016-68, a navazující rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2024, č. j. 7 As 71/2023-38, či rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 10. 2022, č. j. ÚOHS-S0394/2022/VZ, a ze dne 13. 3. 2023, č. j. ÚOHS-S0055/2023/VZ).

28. Současně, jak ostatně vysvětlil již správce daně ve zprávě o daňové kontrole, § 36 odst. 1 ZZVZ připouští, aby zadavatel reagoval na svou potřebu vyřešit určitou situaci tím, že prostřednictvím zadávacích podmínek při zadávání veřejné zakázky omezí hospodářskou soutěž. Důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky se ovšem musí opírat o legitimní potřebu zadavatele, přičemž důkazní břemeno ohledně důvodnosti zadávacích podmínek leží na zadavateli (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020-143, č. 4327/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 1. 2026, č. j. 4 As 146/2025-51). Též podle důvodové zprávy k ZZVZ „**[p]*rakticky veškeré zadávací podmínky totiž omezují okruh potenciálních dodavatelů a tím vytvářejí překážku soutěže o veřejnou zakázku.*** *Například stanovení konkrétních technických parametrů vyřazuje ze soutěže všechny dodavatele, jejichž výrobky požadované parametry nesplňují. Zadavatel je však oprávněn takové zadávací podmínky stanovit, pokud je to odůvodněno jeho potřebami, které prostřednictvím veřejné zakázky naplňuje*“ (důraz přidán).

29. Součástí správního spisu je zadávací dokumentace podlimitní veřejné zakázky na služby zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení. Žalobce v zadávací dokumentaci k předmětu a druhu veřejné zakázky konkrétně uvedl, že „*zakázka je dělena na 3 dílčí části*“, které dále vymezil jako „*Dílčí část 1 – Generel dopravy*“, „*Dílčí část 2 – Generel parkování*“, „*Dílčí část 3 – Pasport veřejného osvětlení*“. Ve třech přílohách zadávací dokumentace žalobce dále jednotlivě specifikoval předměty těchto třech dílčích částí. Žalobce stanovil, že účastník zadávacího řízení mohl podat nabídku na všechny části veřejné zakázky nebo současně na dílčí části 1 a 2 anebo pouze na dílčí část 3. Žalobce si vyhradil právo uzavřít smlouvu pro dílčí části 1 a 2 společně a pro dílčí část 3 veřejné zakázky s jiným dodavatelem na základě výhodnosti nabídek. V části zadávací dokumentace upravující posouzení a hodnocení nabídek žalobce nastavil hodnocení tak, že dílčí části 1 a 2 byly hodnoceny společně, dílčí část 3 samostatně.

30. Žalobce v průběhu daňové kontroly vysvětlil, že veřejná zakázka byla pouze formálně označena jako části 1 a 2. Žalobce požadoval, aby generel dopravy a generel parkování, jakožto dokumenty, které na sebe „*funkčně i technicky a odborně naprosto jednoznačně navazují*“ a jejich vyhotovení „*beztak*“ připadá v úvahu ze strany totožného okruhu dodavatelů, byly vyhotoveny jedním autorským týmem, což zaručí návaznost zvolených řešení a snazší implementaci. Celá řada přípravných prací a analýz je pro oba typy dokumentů totožná.

31. Správce daně na základě takového vysvětlení měl podmínku spočívající v povinnosti podat nabídku jak na zhotovení generelu dopravy, tak parkování jako dostatečně objektivně odůvodněnou a žalobcův postup neshledal v rozporu se zásadou transparentnosti nebo zákazu diskriminace.

32. V napadeném rozhodnutí žalovaný posoudil takto stanovené podmínky zadávací dokumentace odlišně od správce daně. Podle žalovaného v zadávacím řízení obecně platí, že v případech, kdy zadavatel rozdělí veřejnou zakázku na části, musí při výběru dodavatele postupovat pro každou část samostatně, a to včetně nastavení podmínek účasti a hodnocení jednotlivých částí veřejné zakázky. Z obecných ustanovení (části první) ani základních ustanovení (části druhé) ZZVZ ale taková obecná povinnost neplyne. V projednávané věci se jednalo o veřejnou zakázku na služby zadávanou ve zjednodušeném podlimitním řízení. Podle § 53 odst. 4 věty první ZZVZ zadavatel může ve zjednodušeném podlimitním řízení použít jednotlivá pravidla pro zadávací řízení pro nadlimitní režim. Podle § 101 odst. 1 ZZVZ, upravující zadávací podmínky v nadlimitním režimu, pokud zadavatel v zadávací dokumentaci rozdělí veřejnou zakázku na části, postupuje zadavatel při výběru dodavatele v každé části odděleně, pokud není dále stanoveno jinak.

33. Žalobce v zadávací dokumentaci nevymezil, že je zakázka dělena právě na tři dílčí části ve smyslu § 101 odst. 1 ZZVZ. V takovém případě by skutečně platil závěr žalovaného, že měl žalobce pro každou – ze tří – částí veřejné zakázky postupovat v zadávacím řízení samostatně. V opačném případě by žalobce postupoval nezákonně. Sám žalovaný nicméně v bodě [59] napadeného rozhodnutí podotknul, že žalobce v souvislosti s rozdělením veřejné zakázky na části možnosti podle § 53 odst. 4 ZZVZ nevyužil a na § 101 ZZVZ neodkázal. Posledně zmíněné ustanovení tudíž není na projednávanou věc bez dalšího přímo aplikovatelné. Soud doplňuje, že poskytovatel dotace ve výzvě k zahájení řízení o prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně citoval odbornou literaturu, podle níž „[o]*právnění zadavatele k rozdělení veřejné zakázky na části vyplývá nepřímo z § 18 odst. 1 a dále pak zejména z § 35. Jakkoliv § 18 odst. 1 písm. a) předpokládá zadávání rozdělené veřejné zakázky v jednom nebo více zadávacích řízeních (tyto možnosti vyplývají rovněž z § 35), komentované ustanovení svou povahou směřuje na zadávání rozdělené veřejné zakázky v jednom zadávacím řízení. Zadavatel naopak nemůže dodavatele nutit, na kolik částí (rozdělené) veřejné zakázky je povinen nabídku podat.*“ Jednalo se ovšem o citaci komentáře právě k § 101 ZZVZ (srov. Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 616), který se na nyní projednávanou věc neaplikuje.

34. Soud uznává, že *prima facie* nedává příliš smysl dělit podlimitní veřejnou zakázku na části a následně stanovit podmínku, že se dodavatel musí účastnit více částí veřejné zakázky současně, neboť smysl a účel rozdělení směřuje právě k tomu, aby se zadávacího řízení mohlo zúčastnit více dodavatelů, kteří jsou schopni plnit jen některé části veřejné zakázky. Takové (formální) rozdělení ale ještě nemusí vést k porušení zásady zákazu diskriminace. V rozsudku č. j. 1 Afs 20/2008-152 NSS konstatoval, že „**[s]*amotná podstata zákazu tzv. skryté diskriminace znemožňuje jakoukoliv mechanickou aplikaci.* ***Není totiž dost dobře možné požadovat po zadavatelích, aby jimi vyžadované kvalifikační předpoklady měly na všechny potencionální uchazeče stejné dopady. Takovýto požadavek by ostatně nebyl ani reálně možný a byl by v rozporu se smyslem kvalifikačních předpokladů, kterým je zajistit právě to, aby nabídku podali pouze uchazeči způsobilí ke splnění veřejné zakázky. Odvrácenou stranou stanovení kvalifikačních předpokladů je tedy selekce těch uchazečů, kteří ke splnění veřejné zakázky způsobilí nejsou, přičemž o takovéto (legitimními ekonomickými zájmy podložené) selekci nelze v žádném případě hovořit jako o skryté diskriminaci*“ (důraz přidán). Tyto závěry má soud za přenositelné i na podmínky podání nabídek na zhotovení určitého počtu dokumentů v rámci plnění veřejné zakázky.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

35. Žalovaný v bodě [59] napadeného rozhodnutí uzavřel, že „[z]*volený způsob nastavení předmětu veřejné zakázky a hodnocení odpovídal situaci, jako by byly vymezeny pouze dvě části zakázky, tedy část, která by obsahovala generel dopravy a parkování a část druhá, která by se týkala osvětlení*“. Přesně to ale žalobce v průběhu daňové kontroly (a poté i v žalobě) tvrdil. V takovém případě tedy bylo nutné posoudit, jestli bylo z hlediska zásady zákazu diskriminace přípustné a potřebami zadavatele objektivně odůvodněné, aby byly generel dopravy a generel parkování fakticky soutěženy jako jedna část veřejné zakázky.

36. Správce daně přijal žalobcovo odůvodnění ohledně propojenosti obou dokumentů a potřebě jejich jednotnosti. Proti tomu se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevymezil. Obecně trval na tom, že z důvodu široce vymezeného předmětu plnění byli diskriminováni ti dodavatelé, kteří by mohli podat nabídku na plnění označená jako „*část 1*“ a „*část 2*“ veřejné zakázky, ale ne na obě plnění najednou. Žalovaný tedy konstatoval porušení zásady zákazu diskriminace na základě toho, jak byla jednotlivá plnění v rámci veřejné zakázky formálně rozčleněna. Takový postup vede k paradoxní situaci – totožný požadavek (podání a hodnocení nabídky na generel dopravy i parkování současně) by byl jednou přípustný a podruhé diskriminační, a to pouze v závislosti na formálním členění veřejné zakázky. V případě formálního vymezení generelu dopravy a generelu parkování jako jediné části veřejné zakázky by byli stejně tak z účasti na veřejné zakázce vyloučeni dodavatelé schopni zpracovat pouze jeden z generelů. *Dopad na hospodářskou soutěž by tedy byl stejný*. Formální struktura veřejné zakázky proto nemůže být sama o sobě rozhodujícím hlediskem pro posouzení, zda byly podmínky podání a hodnocení nabídek stanoveny diskriminačně.

37. V bodě [60] napadeného rozhodnutí sice žalovaný bez podrobnější argumentace uvedl, že „[v] *šetřeném případě nebylo nutné rozdělit předmětnou zakázku na dvě samostatné zakázky, ale umožnit uchazečům podat nabídky na jednotlivé části této veřejné zakázky samostatně tak, jak to umožňuje § 35 zákona o zadávání veřejných zakázek*.“ Soud opakuje, že ze samotného § 35 ZZVZ neplyne povinnost rozdělit veřejnou zakázku (a umožnit tak dodavatelům podat nabídky pouze na různé části veřejné zakázky). Příliš široce nastaveným předmětem plnění nicméně zadavatel může porušit zásadu zákazu diskriminace (srov. bod 27 tohoto rozsudku). Judikatura správních soudů se často věnuje otázce rozdělování veřejných zakázek. To však spíše v opačném smyslu, kdy problémem bývá rozdělování zakázek, aby jejich cena nedosáhla určité výše. Za jednu veřejnou zakázku je nutno považovat zakázku, u které jednotlivá plnění spolu úzce souvisejí mimo jiné z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových, nebo technologických (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173; či ze dne 15. 8. 2018, č. j. 10 As 94/2017-39). Tato judikatura je podle soudu použitelná v opačném směru i na nyní posuzovanou situaci (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 Afs 192/2022-58). Nerozdělením takto souvisejících plnění zpravidla k nepřípustnému omezení hospodářské soutěže nedojde. Podobně v rozsudku č. j. 4 As 337/2018-84 NSS uvedl, že „[p]*ožadavek na rozdělení veřejné zakázky na dílčí části zpravidla vyvstane u plnění, která jsou v obchodní praxi běžně dodávána samostatně, čímž bude otevřena možnost i pro nabídky těch dodavatelů, kteří nemohou dodat všechna plnění. Naopak u plnění, u nichž je dána vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost, takový požadavek zpravidla nevyvstane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění*“.

38. Žalobce v průběhu daňové kontroly vysvětlil důvody, pro které požadoval, aby dodavatel podal nabídku na oba generely – jednalo se o dokumenty, které na sebe „*funkčně i technicky*

a odborně navazují“, jejich vyhotovení beztak připadá v úvahu ze strany totožného okruhu dodavatelů a měly by být byly vyhotoveny jedním autorským týmem, což zaručí návaznost zvolených řešení a snazší implementaci. Také celá řada přípravných prací a analýz je pro oba typy dokumentů totožná. Stejné důvody zopakoval i v žalobě. Žalobcovo vysvětlení provázanosti generelů by jistě mohlo být konkrétnější. Na druhou stranu ale soud považuje žalobcovo zdůvodnění za racionální a odpovídající popisu generelů (předmětu plnění) v zadávací dokumentaci. I generel dopravy měl podle zadávací dokumentace obsahovat průzkum a analýzu statické dopravy (dopravy v klidu, jako je parkování nebo odstavování vozidel). Generel parkování měl pak v návrhové části (krátkodobý a střednědobý výhled) obsahovat též stavebně a dopravně organizační podněty pro zajištění forem P+G (*park and go* – zaparkuj a pokračuj pěšky), K+R (*kiss and ride* – návaznost individuální automobilové dopravy na hromadnou veřejnou dopravu), B+R (*bike and ride* – forma kombinované přepravy s návazností cyklistické dopravy na veřejnou hromadnou dopravu). To podle soudu vypovídá o místní a funkční propojenosti požadovaných dokumentů, kdy parkování tvoří součást společné dopravní koncepce. Podstatné ovšem je, že žalovaný proti závěru správce daně o tom, že žalobcem nastavené podmínky účasti a hodnocení byly objektivně odůvodněny (strana 8 předposlední odstavec zprávy o daňové kontrole), neuvedl žádné protiargumenty. V napadeném rozhodnutí posoudil zákaz diskriminace mechanicky, což není přípustné (srov. body 34 a 36 tohoto rozsudku).

39. Ostatně, i v bodě [14] vyjádření k žalobě žalovaný připustil, že si mohou být generel dopravy a generel parkování do jisté míry blízké; současně ale zdůraznil, že předměty zakázky byly vymezeny jako samostatné části, nikoliv jako jediný generel. Jak soud vysvětlil výše, není patrné, jak by se dopad na hospodářskou soutěž změnil, jestliže by žalobce formálně vymezil oba generely jako jednu část veřejné zakázky. V tomtéž bodě vyjádření k žalobě žalovaný dále uvedl, že „*je čistě na zadavateli, zda zakázku vymezí jako jeden celek či ji rozdělí na samostatná plnění. V daném případě přitom žalobce dobrovolně zakázku rozdělil na tři samostatná plnění*“. Pokud měl žalovaný rozdělení veřejné zakázky za *čistě dobrovolné*, současně tím uznal, že alternativa v podobě jejího soutěžení jako jednoho celku (tedy i generelů) by k porušení zásad zadávacího řízení nevedla. I poskytovatel dotace a správce daně se podle správního spisu (vysvětlení pro kontrolu veřejné zakázky ze dne 3. 11. 2020 a sdělení k výzvě k prokázání skutečností ze dne 2. 5. 2022) ve vztahu k rozdělení veřejné zakázky žalobce dotázali na to, z jakého důvodu rozdělil veřejnou zakázku na dílčí část 1 (generel parkování) a dílčí část 2 (generel dopravy). Takové dotazy se jeví spíše tak, že za problém považovali formální rozdělení plnění, neboť na důvody faktického společného soutěžení těchto částí se žalobce nedotazovali.

40. Pro úplnost soud dodává, že se je vědom judikatury, podle níž při posuzování nastavení zadávacích podmínek není povinností správních orgánů vyhledávat konkrétní subjekty, které by se za jiného (nediskriminačního) nastavení zadávacích podmínek mohly účastnit vypsané veřejné zakázky (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Afs 39/2018-31, ze dne 26. 4. 2023, č. j. 4 Afs 151/2022-58, ze dne 30. 3. 2023, č. j. 1 Afs 92/2022-78). V tomto ohledu stačí pouhá potencialita. Správní orgány ale musí nejdříve (v první fázi) posoudit, zda podmínky s ohledem na předmět a účel zakázky bezdůvodně přímo či nepřímo zvýhodňují určité dodavatele nebo vytvářejí neodůvodněné překážky hospodářské soutěže. Teprve při kladném zodpovězení této otázky je možné (v druhé fázi) vycházet z pouhé potenciality faktického společného soutěžení generelů na zájem dodavatelů o účast v zadávacím řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Žalobcovo tvrzení, že vyhotovení generelů *„beztak“* připadá v úvahu ze strany totožného okruhu dodavatelů, by v této fázi posuzování nebylo dostačující. V nyní řešené věci ale soud do druhé fáze posuzování ve skutečnosti nedospěl. Podobně v rozsudku ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, NSS s ohledem na finanční a technologickou významnost požadovaného plnění (dodávky bateriových autobusů) a potřebu zajistit odborné personální kapacity pro jeho posouzení nepovažoval za diskriminační požadavek zadavatele, který dodavatelům určil konkrétní okamžik k předvedení vzorku. V bodech 32 a 33 rozsudku NSS uvedl, že „[z] *důvodů těchto specifik předmětné veřejné zakázky nelze čistě formalisticky konstatovat, že stěžovatelem stanovený způsob poskytované součinnosti není v mezích zákonnosti.* [...] *Pouhé konstatování, že čistě teoreticky by mohli na relevantním trhu s bateriovými autobusy existovat další potenciální dodavatelé (přičemž ani neuvádí* [poskytovatel dotace a žalovaný]*, jestli nějací takoví jsou), kteří mohli mít zájem podat přihlášku do předmětné veřejné zakázky, ale právě a pouze na základě údajně diskriminační úpravy poskytování součinnosti ze strany stěžovatele tak neučinili, považuje Nejvyšší správní soud za nedostatečné*“.

41. Podle žalovaného bylo nastavení zadávacích podmínek také netransparentní. Zadávací řízení vzbuzovalo pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých žalobcových kroků a nebylo jej možné považovat za průhledné, pochopitelné a srozumitelné.

42. Povinnost transparentnosti je konkrétním a zvláštním výrazem zásady rovného zacházení. Cílem této zásady je zejména vyloučit riziko upřednostňování a svévole ze strany zadavatele. Uvedená povinnost spočívá v tom, že je ve prospěch každého potenciálního uchazeče zajištěn odpovídající stupeň zveřejnění, který tak umožňuje otevření zadávacího řízení soutěži a přezkum jeho nestrannosti. Předpokládá rovněž, že všechny podmínky a postupy zadávacího řízení jsou jasně, přesně a jednoznačně vyjádřeny ve vyhlášení zakázky nebo ve specifikaci. To má umožnit všem řádně informovaným uchazečům, kteří postupují s běžnou řádnou péčí, pochopit jejich přesný význam a vykládat je stejným způsobem. Rovněž to má umožnit zadavateli ověřit, zda nabídky uchazečů skutečně odpovídají kritériím, kterými se dotčená zakázka řídí (srov. stanovisko generálního advokáta Y. Bota ze dne 27. 10. 2009 ve věci C-91/08, body 34 a 40).

43. Pokud jde o vytýkané pochybnosti o důvodech žalobcových kroků a průhlednosti zadávacího řízení, ve vysvětlení pro kontrolu veřejné zakázky ze dne 3. 11. 2020 žalobce uvedl, že předměty plnění jsou fakticky oddělené[2] a na každou část (každý z generelů) uzavřel s dodavatelem samostatnou smlouvu. Žalobce si ale byl vědom věcné provázanosti plnění z hlediska jejich provádění a návaznosti, a proto si v zadávací dokumentaci vyhradil podmínku zavazující dodavatele podat nabídku na obě části. Ve sdělení k výzvě k prokázání skutečností ze dne 2. 5. 2022 žalobce dále tvrdil, že veřejnou zakázku strukturoval zvoleným způsobem *„pro přehlednost“*. Toto vysvětlení žalobcových kroků žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nezohlednil. Soud má na základě žalobcova vysvětlení za to, že jeho postup při zadávání veřejné zakázky měl svou racionalitu a nevzbuzoval pochybnosti o tom, že by se mělo jednat o zastírací manévr například pro (skrytou) diskriminaci.

---

[2] Výše soud pracoval s tím, že generely byly *„fakticky“* soutěženy jako jedna část veřejné zakázky, což v posuzované věci neměl za rozporné s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Tomu podle soudu nijak neodporuje zmíněné žalobcovo vysvětlení, že se jednalo o *„fakticky“* oddělená plnění – ve smyslu dvou samostatných, ovšem věcně provázaných výstupních dokumentů.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

44. Dále by měly být zadávací podmínky stanoveny tak, aby všichni přiměřeně informovaní uchazeči, kteří postupují s běžnou řádnou péčí, mohli pochopit jejich přesný rozsah a vykládali je stejným způsobem (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 Afs 131/2007-131, č. 2535/2012 Sb. NSS). Zadávací podmínky je také potřeba vykládat ve vzájemných souvislostech, neboť zadávací dokumentace musí být jednoznačná a srozumitelná jako celek. Jak namítal žalobce, lze přihlédnout i k obecnému výkladu právních jednání podle § 555 až 558 občanského zákoníku (srov. rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 11. 2020, č. j. ÚOHS-34854/2020/321/ZSř, bod 42, nebo ze dne 7. 2. 2019, č. j. ÚOHS-R0196/2018/VZ-03957/2019/322/JSu, bod 24, k povaze vztahu mezi dodavatelem a zadavatelem a možnému uplatnění obecných předpisů soukromého práva i ve značně formalizovaném procesu zadávání veřejných zakázek srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2013, č. j. 1 Afs 2/2013-46).

45. V posuzované věci bylo z pohledu přiměřeně informovaných uchazečů ze zadávací dokumentace dostatečně (jednoznačně a srozumitelně) patrné, jaké byly podmínky jejich účasti – tj., že nemohli podat pouze nabídku na generel dopravy *nebo* generel parkování. Stejně tak je ze zadávací dokumentace patrné, že nabídky na generel dopravy a generel parkování byly hodnoceny společně – při hodnocení se v rámci hodnoticího kritéria označeného *„výše nabídkových cen za obě části“* nabídkové ceny za obě části sčítaly a v rámci dílčího hodnoticího kritéria označeného *„zkušenosti zadavatele s obdobnými zakázkami“* se taktéž sčítaly body za zpracování referenčních generelů dopravy i parkování. Celkové bodové hodnocení jednotlivých nabídek bylo dáno součtem bodových hodnot dosažených v jednotlivých dílčích hodnoticích kritériích. Podle soudu tak mohl mít potenciální uchazeč dostatečně jasnou představu o tom, co po něm bylo požadováno a jak byl nastaven proces výběru nejvhodnější nabídky.

46. Soud tedy shrnuje, že se žalovaný nemohl vyjít *pouze* z toho, že pokud již žalobce veřejnou zakázku nějak formálně rozdělil, *nezbytným důsledkem* takového formálního vymezení měla být možnost samostatně podat nabídku na jednotlivé části veřejné zakázky, *jinak* žalobce porušil zásadu zákazu diskriminace. Bylo třeba zohlednit celkový kontext věci, jenž v posuzovaném případě o porušení této zásady nevypovídá. Soud ani nesouhlasí se žalovaným, že by zadávací řízení bylo netransparentní (vyvolávalo pochybnosti o tom, co žalobce svými kroky skutečně sledoval, nebo by výběrové řízení nebylo pochopitelné či srozumitelné).

Pochybení č. 2

47. Žalobce dále rozporoval, že by hodnoticí komise nesprávně posoudila a vyhodnotila doručené nabídky.

48. Žalovaný měl v napadeném rozhodnutí za to, že tomuto pochybení odpovídal bod 19 tabulky přehledu sankcí v tabulce č. 18 v Obecných pravidlech pro žadatele a příjemce upravující jako typ pochybení hodnocení nabídek podle jiných kritérií, než jaká byla uvedena v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo v zadávací dokumentaci.

49. Žalobce v části zadávací dokumentace zabývající se *technickými kvalifikačními předpoklady* odkázal na § 79 odst. 2 ZZVZ. Žalobce uvedl, že dodavatel splňoval technické kvalifikační předpoklady, pokud byl schopen k výzvě zadavatele předložit originály nebo úředně ověřené kopie následujících dokladů, jež prokazují splnění technických kvalifikačních předpokladů. Zaprvé se mělo jednat o seznam významných služeb poskytnutých

účastníkem zadávacího řízení v posledních třech letech s uvedením jejich rozsahu, hodnoty, doby plnění a kontaktní osoby. Dodavatel splňoval kvalifikační předpoklady, pokud za sledované období (tři roky) provedl alespoň tři zakázky obdobného charakteru: pro dílčí část 1 zpracoval alespoň tři generely dopravy o finančním objemu minimálně 1 500 000 Kč, pro dílčí část 2 zpracoval tři generely parkování ve finančním objemu minimálně 300 000 Kč, pro dílčí část 3 zpracoval tři pasporty veřejného osvětlení ve finančním objemu minimálně 900 000 Kč. Zadruhé měl dodavatel předložit seznam tvůrců, kteří se budou podílet na plnění veřejné zakázky, s osvědčením o jejich vzdělání a odborné kvalifikace.

50. Co se týče posouzení a hodnocení nabídek na generel dopravy a parkování (části 1 a 2), s odkazem na § 114 ZZVZ žalobce určil jako *hodnoticí kritérium* ekonomickou výhodnost nabídky, tj. nejvýhodnější poměr nabídkové ceny a kvality. Dílčí hodnoticí kritéria a jejich váhy byly: a) výše nabídkových cen za obě části (50 %), b) zkušenosti dodavatele s obdobnými zakázkami (50 %). Pro účely vyhodnocení kritéria pod písmenem b) měl účastník předložit nejvýše pět generelů rozsahem odpovídajících požadovanému plnění (pro část 1 a 2 samostatně), zpracovaných účastníkem nebo osobou, jež se měla na realizaci veřejné zakázky podílet jako člen realizačního týmu, pro územní samosprávný celek s uvedením počtu obyvatel v době zpracování generelu. V rámci tohoto hodnoticího kritéria měla hodnoticí komise přiřadit jednotlivým nabídkám účastníků pro každou takto hodnocenou část veřejné zakázky body na základě bodovací stupnice zohledňující počet obyvatel města nebo městské části v době zpracování referenčního generelu (nad 25 tisíc obyvatel – 2 body, nad 50 tisíc obyvatel – 3 body, nad 75 tisíc obyvatel – 5 bodů).

51. Na dílčí části 1 a 2 podali nabídky dva dodavatelé – AF-CITYPLAN a HaskoningDVH. Žalovaný zjistil, že dodavatel AF-CITYPLAN předložil pouze jeden referenční generel dopravy a dva referenční generely parkování, které splňovaly podmínku realizace ve smyslu § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ v období tří let před zahájením výběrového řízení (v období od 29. 7. 2016 do 29. 7. 2019). Ostatní referenční zakázky nebyly v době zahájení výběrového řízení dokončeny. Tento dodavatel tedy nesplnil žalobcem stanovené *technické kvalifikační předpoklady* a měl být hodnoticí komisí vyloučen. Hodnoticí komise stejně tak podle žalovaného hodnotila nesprávně i referenční nabídky předložené dodavatelem HaskoningDVH – do *hodnocení* zahrnula i referenční zakázky staršího data než podle časového omezení ve smyslu § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ. Nabídky dodavatelů byly žalobcem posouzeny nezákonným a nesprávným způsobem, v čemž žalovaný spatřoval porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení. Toto pochybení ale žalovaný vyhodnotil jako méně závažné, jelikož nemělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky (uchazeče vybraného žalobcem, tj. HaskoningDVH).

52. Žalobce v žalobě upozornil na to, že v souladu s § 39 odst. 4 a § 48 odst. 2 ZZVZ nejprve nabídky hodnotil a až posléze se zabýval splněním podmínek účasti v zadávacím řízení pouze ze strany vybraného dodavatele. Pokud jde o samotné hodnocení, žalobce nesouhlasil s tím, že by předmětem hodnocení mohly být pouze ty referenční zakázky, které splňovaly požadavky na prokázání technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ.

53. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připustil, že povinnost vyloučit dodavatele nesplňujícího technické kvalifikační předpoklady byla dána pouze ve vztahu k vybranému dodavateli. Taková nepřesnost ovšem neměla na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv. Žalobce sice v zadávací dokumentaci neuvedl, jak měly být hodnoceny reference na nedokončené

zakázky nebo na zakázky starší než tři roky před zahájením zadávacího řízení. Z § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ ale plyne, že reference na nedokončené zakázky nebo zakázky staršího plnění hodnoceny být nemají. I když žalobce nebyl povinen nabídku dodavatele AF-CITYPLAN z výběrového řízení vyloučit pro nesplnění kvalifikačních kritérií, dopustil se nesprávného hodnocení jeho nabídky.

54. Podle § 39 odst. 4 ZZVZ není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, *může* zadavatel provést posouzení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení před hodnocením nabídek nebo až po hodnocení nabídek. U *vybraného dodavatele* musí zadavatel provést posouzení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení a hodnocení jeho nabídky *vždy*.

55. Podle § 48 odst. 2 písm. a) ZZVZ zadavatel *může* vyloučit účastníka zadávacího řízení, pokud údaje, doklady, vzorky nebo modely předložené účastníkem zadávacího řízení nesplňují zadávací podmínky nebo je účastník zadávacího řízení ve stanovené lhůtě nedoložil.

56. Zadavatel je tedy oprávněn předřadit hodnocení nabídek před posouzení podmínek účasti, jak ostatně uznal i žalovaný ve vyjádření k žalobě. Lze poukázat i na to, že některá komentářová literatura k § 39 ZZVZ dokonce doporučuje, aby zadavatel nejdříve vyhodnotil předložené nabídky a až následně přistoupit k posouzení splnění podmínek účasti pouze u dodavatele, jehož nabídka je podle výsledku hodnocení ekonomicky nejvýhodnější (srov. Jelínek, K., Dědek, V., Šlesinger, J., Staňo, R. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022). Žalobce nepochybil, jestliže u dodavatele AF-CITYPLAN primárně nevyloučil, jelikož se nejednalo o jím vybraného dodavatele.

57. Podle § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ prokázání kritérií technické kvalifikace zadavatel může požadovat seznam významných dodávek nebo významných služeb poskytnutých za poslední 3 roky před zahájením zadávacího řízení včetně uvedení ceny a doby jejich poskytnutí a identifikace objednatele; zadavatel může stanovit, že budou zohledněny doklady i za dobu delší než poslední 3 roky před zahájením zadávacího řízení, pokud je to nezbytné pro zajištění přiměřené úrovně hospodářské soutěže.

58. Žalovaný žalobci vytknul, že výše uvedený časový rámec nerespektoval při hodnocení referenčních nabídek. *Žalovaný ale ztotožnil referenční zakázky pro účely prokázání technické kvalifikace a přidělování bodů v rámci dílčího hodnoticího kritéria*. Tříletá referenční lhůta podle § 79 odst. 2 písm. b) ZZVZ se vztahuje pouze na prokazování technické kvalifikace. Na hodnocení nabídek se automaticky neaplikuje. Ze ZZVZ neplyne obecný časový limit pro referenční zakázky zohledňované ve fázi hodnocení nabídek. Přiměřeně lze odkázat na bod 125 rozhodnutí ze dne 23. 2. 2026, ÚOHS-07095/2026/500, kde Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uvedl, že „***omezení stáří referenčních zakázek pro účely hodnocení je plně v dispozici zadavatele**, kdy je zájmem zadavatele, aby dodavatelé svou kvalitu prokazovali co nejnovějšími zkušenostmi, navíc **nelze vyloučit analogické** převzetí zákonem stanoveného požadavku v rámci technické kvalifikace dle § 79 odst. 2 písm. a) zákona rovněž pro účely hodnocení*“ (důraz přidán). V citované věci Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve skutečnosti řešil opačnou problematiku než nyní soud – tamější navrhovatel napadal právě časovou limitaci referenčních zakázek. Z posouzení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže lze však zároveň dovodit, že si zadavatel může nastavit stáří referenčních zakázek podle vlastního uvážení, samozřejmě pokud tím nebude klást bezdůvodné překážky hospodářské soutěži a dodrží ostatní zásady zadávacího řízení. Zadavatel *může* v některých

případech omezit stáří referenčních zakázek i v souladu s úpravou týkající se prokázání technické kvalifikace. Není to ovšem obecné pravidlo. Posouzení zkušeností uchazeče při hodnocení kvalifikace má jiný účel než při hodnocení nabídek (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2017, č. j. 8 Afs 250/2016-40).

59. Žalobce v zadávací dokumentaci uvedl (části „*posouzení a hodnocení nabídky*“), že bude hodnotit nejvýše pět generelů dopravy a pět generelů parkování zpracovaných dodavatelem. Zaprvé, žalobce nestanovil *žádné časové omezení* referenčních generelů. Zadruhé, žalobce hodnotil *zpracované generely*. Z takto vymezených hodnoticích kritérií se nepodává, že by žalobce byl povinen hodnotit pouze generely zpracované ve lhůtě tří let před zahájením zadávacího řízení a musely by být součástí již dokončené zakázky (žalobce v hodnoticích kritériích očividně směřoval „*pouze*“ k vyhotoveným dokumentům). Soud proto nevidí důvod, proč by žalobce nemohl do hodnocení zahrnout i dokumenty zpracované před více než třemi lety před zahájením zadávacího řízení nebo dokumenty, jež vznikly v souvislosti s dosud (k době zahájení zadávacího řízení) nedokončenou zakázkou. Takto nastavená hodnoticí kritéria soud ani nepovažuje za jakkoli rozporná se zásadami zadávání veřejných zakázek (za nepřiměřeně omezující hospodářskou soutěž, netransparentní nebo diskriminační).

Pochybení č. 3

60. Žalobce dále nesouhlasil s tím, jak žalovaný posoudil vytýkané pochybení spočívající v nenaplnění cílových hodnot závazných indikátorů (pochybení č. 3). Žalobce nezpochybňoval, že indikátory nenaplnil, domníval se ale, že vzhledem k dalším okolnostem věci toto pochybení nepředstavovalo porušení rozpočtové kázně.

61. Podle části III bodu 2.1 rozhodnutí o poskytnutí dotace byl příjemce povinen naplnit celkové cílové hodnoty indikátorů uvedených v příloze č. 1 rozhodnutí. Jednalo se mimo jiné o indikátor: kód – 6 00 00; název – celkový počet účastníků; typ indikátoru – výstup; cílová hodnota – 23. Dále o indikátor: kód – 6 26 00; název – účastníci, kteří získali kvalifikaci po ukončení své účasti; typ indikátoru – výsledek; cílová hodnota – 23. Podle poslední zprávy o realizaci projektu ve správním spise ze dne 7. 6. 2021 žalobce naplnil cílové hodnoty zmíněných indikátorů z 0 %.

62. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel]. V tomto usnesení rozšířený senát odmítl přístup, že by proporcionalitu bylo možné uvažovat již při posuzování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně (jak se tohoto přístupu žalobce dovolával na předposlední straně žaloby). Předpokladem vzniku odvodu za porušení rozpočtové kázně současně ani není zavinění (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 176/2017-30, bod 10, či ze dne 20. 2. 2024, č. j. 7 Afs 240/2022-23, bod 14). Rozpočtová pravidla ani neobsahují žádné obecné liberační ustanovení, které by příjemce dotace jejich odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně zprošťovalo (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2024,
č. j. 9 Afs 285/2023-85, bod 37). Liberační důvody mohou stanovit právní akty o poskytnutí dotace (například nepředvídatelné okolnosti jako ve věci řešené NSS v rozsudku ze dne 4. 10. 2023, č. j. 10 Afs 56/2023-36). V posuzované věci rozhodnutí o poskytnutí dotace

žádné liberační důvody neupravovalo a absolutní nesplnění cílových hodnot závazných indikátorů nevymezilo jako méně závažné pochybení.

63. Z tohoto důvodu není pro posouzení, zda žalobce porušil rozpočtovou kázeň, relevantní jeho obrana spočívající v tom, že zaprvé nemohl vzdělávací kurzy realizovat z důvodu pandemie onemocnění covid-19. Zadruhé mu měl poskytovatel dotace (projektoví manažeři) sdělit, že podmínky dotace (cílové hodnoty indikátorů) nelze měnit. Zatřetí žalobce nemohl kurzy realizovat ani on-line, neboť pro to neměl dostatečné personální a technické zázemí. Začtvrté byli jeho zaměstnanci intenzivně zapojeni do vzdělávacích aktivit Svazu měst a obcí. A zapáté žalobce na část projektu související se vzděláváním zaměstnanců ani žádné dotační prostředky nečerpal. To nic nemění na tom, že *žalobce podmínky dotace objektivně nedodržel a porušil rozpočtovou kázeň*.

64. Žalobce v žalobě příliš nerozlišoval mezi uvažováním proporcionality při určování, zda vůbec došlo k porušení rozpočtové kázně (s čímž rozšířený senát v usnesení č. j. 1 Afs 291/2017-33 nesouhlasil), a při určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. V žalobě citoval rozsudek ze dne 28. 2. 2022, č. j. 8 Afs 130/2020-43, v němž se NSS vyjádřil právě k posouzení proporcionality *ve fázi stanovování odvodu* (nikoliv hodnocení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně). Zvažování okolností zmíněných v předchozím bodě tohoto rozsudku tudíž mělo v posuzované věci své místo při určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně v podobě nedodržení závazných cílových hodnot indikátorů. Soud se tak dále zabýval tím, jak žalovaný posoudil výši odvodu za pochybení č. 3.

65. Žalobce označil uložený odvod za pochybení č. 3 za *sankci*, neboť na část dotace související s realizací vzdělávacích kurzů žádné prostředky nečerpal, přesto mu byl za porušení při realizaci této části projektu vyměřen odvod. Judikatura konstantně vychází z toho, že porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Hlavním cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity k určenému účelu a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovily. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 18/2014-42, ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32, nebo ze dne 7. 10. 2021, č. j. 1 Afs 169/2020-44).

66. V posuzované věci rozhodnutí o poskytnutí dotace v části V. bodech 3.6 a 3.7 určilo, že odvod bude vyměřen procentními podíly *„z částky, ve které byla porušena rozpočtová kázeň (tj. z vyčerpané částky dotace)“* v závislosti na tom, v jaké celkové míře byly (ne)naplněny cílové hodnoty indikátorů výstupů a výsledků uvedené v příloze č. 1 rozhodnutí[3].

67. Podle § 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které

[3] Například za naplnění celkové míry indikátorů výstupů z méně než 40 % byla stanovena sazba odvodu z částky, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, ve výši 50 %, za naplnění z více než 40 % a méně než 55 % byla stanovena sazba odvodu 30 % atd.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

obsahuje případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit.

68. Podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel v rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

69. Rozpočtová pravidla tedy obecně připouští, aby základem pro výpočet odvodu byla i celková částka dotace, nikoliv pouze částka zasažená porušením. Jinými slovy, odvod nemusí být konstruován jako vrácení přesně identifikovaných nesprávně použitých prostředků.

70. Taková konstrukce má dva limity. Zaprvé, podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než celková částka dotace, která byla vyplacena ke dni porušení rozpočtové kázně. Zadruhé, je v souladu s § 14 odst. 5 *in fine* rozpočtových pravidel nutné zohlednit proporcionalitu odvodu.

71. Podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017-33 „[p]*ři stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel).*“

72. Správce daně se odvodem za pochybení č. 3 zabýval na stranách 20 až 23 zprávy o daňové kontrole. Správce daně neshledal procentní sazby odvodu stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace excesivní. Ve zprávě o daňové kontrole správce daně ani neshledal žádné okolnosti ve prospěch nebo neprospěch žalobce, které by při stanovení odvodu mohly vést k odchýlení se od procentního rozmezí vymezeného poskytovatelem dotace. K hospodárnosti uloženého odvodu správce daně uvedl, že „[s]*tanovený odvod je nutno považovat rovněž za hospodárný, neboť by v důsledku porušení rozpočtové kázně mělo dojít k navrácení toliko těch peněžních prostředků, jež korespondují nejen s* ‚požadavkem‘ *stanovených poskytovatelem v mezích nižšího odvodu, nýbrž i se závěrem, k němuž dospěl správce daně v rámci proběhnuvšího správního uvážení*“. Jaké konkrétní úvahy jej k závěru o hospodárnosti (přičemž podle toho, jak k hospodárnosti přistupoval správce daně, lze hospodárnost vnímat jako jeden z aspektů proporcionality) vedly, ale správce daně nenastínil, snad kromě toho, že odvod korespondoval s procentními sazbami vymezenými poskytovatelem dotace.

73. Žalobce následně v odvolání argumentoval podobně jako v žalobě (kurzy nemohl realizovat kvůli pandemii, a to ani on-line; zástupci poskytovatele dotace mu měli sdělit, že podmínky

dotace měnit nelze; žalobcovi zaměstnanci se vzdělávali v rámci kurzů Svazu měst a obcí a žalobce na vzdělávací aktivity žádné finanční prostředky nečerpal).

74. Žalovaný tyto okolnosti rozebral v bodech [85] až [91] napadeného rozhodnutí, a to při posuzování, jestli žalobce nesplněním cílových hodnot indikátorů vůbec porušil rozpočtovou kázeň. Z napadeného rozhodnutí se nepodává, že by je nějak konkrétně uvažoval i při posouzení výše odvodu. V bodě [97] napadeného rozhodnutí žalovaný k proporcionalitě odvodu uvedl, že poskytovatel dotace odlišil různými procentními sazbami výši odvodu podle míry (ne)naplnění indikátorů, tj. podle míry závažnosti. Takový postih měl žalovaný za proporcionální, „*neboť stanovením několika sazeb v závislosti na míře porušení respektuje zásadu přiměřenosti*“. Žalovaný také připomněl, že správce daně neshledal žádné okolnosti porušení rozpočtové kázně, jež by mohly vést k odchýlení se od poskytovatelem pevně stanovené procentní sazby odvodu. To žalovaný nijak dále nerozváděl, zřejmě se s takovým posouzením tedy ztotožnil.

75. Je pravda, že judikatura v minulosti uznala, že správní orgány mohou ve své praxi při stanovování porušení rozpočtové kázně vycházet ze sazebníků pevných procentních odvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74). Dostatečnou mírou podrobnosti popisu typového určení porušení v sazebníku může být zaručena přiměřená individualizace sazby výše odvodu vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace. Postupuje-li pak správní orgán podle sazeb obsažených v sazebníku, které již samy o sobě naplňují požadavek na nezbytnou přiměřenost a zaručují individualizaci sazby na konkrétní jednání příjemce dotace, a zároveň je možno tyto sazby odstupňované podle závažnosti jednání považovat nikoli za excesivní a svévolné, nemá být úkolem správních soudů, aby do tohoto uvážení zasahovaly (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2025, č. j. 8 Afs 76/2024-40). Současně ale v takových případech nejsou správní orgány povinné pohybovat se *jen* v procentuálním rozmezí stanoveném rozhodnutím o poskytnutí dotace (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 8 Afs 130/2019-35, a č. j. 8 Afs 130/2020-43). Správní orgány se mohou od doporučených sazeb odchýlit především v návaznosti na argumentaci a konkrétní důvody uplatněné příjemcem dotace (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 4/2023-80).

76. Žalobce v posuzované věci namítal v odvolání konkrétní okolnosti, které se jednak týkaly důvodů nenaplnění cílových hodnot indikátorů, jednak dopadu porušení na čerpané prostředky. *Ty podle soudu byly pro úvahy o výši odvodu za pochybení č. 3 relevantní*. Žalovaný se jimi v části napadeného rozhodnutí řešící výši odvodu za pochybení č. 3 konkrétně nezabýval a stručně uzavřel, že diferenciace procentních sazeb je proporcionální a neshledal žádné okolnosti ve prospěch nebo neprospěch žalobce, proč by se od ní měl odchýlit. Takové posouzení soud považuje za nedostatečné, a tedy nesprávné.

77. V kontextu nyní posuzované věci měl žalovaný podle soudu při hodnocení přiměřenosti odvodu zohlednit zejména to, zda v případě, kdy žalobce na nerealizované aktivity (a jejich nerealizování bylo podstatou vytýkaného pochybení č. 3) podle žalobcových tvrzení žádné prostředky nečerpal, plnil odvod za porušení rozpočtové kázně *deklarovanou refundační funkci* (k funkci odvodu a jeho odlišení od sankce srov. judikaturu v bodě 65 tohoto rozsudku, kterou citoval i sám žalovaný v bodě [95] napadeného rozhodnutí).

78. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal mimo jiné na rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018-40. Tamější stěžovatel namítal, že odvod za porušení rozpočtové kázně

měl být vyměřen nikoliv z částky dotace, která byla uvedena v rozhodnutí o jejím poskytnutí, nýbrž z reálně vyplacené částky, která byla výrazně nižší. Stěžovatel tak brojil proti nesprávnému základu pro výpočet procentní částky odvodů, neboť pokud mu prostředky nebyly vyplaceny, nemohl s nimi nakládat vůbec (resp. tamější stěžovatel nedočerpal prostředky do plné maximální výše, podobně jako žalobce v nyní řešené věci), natož neoprávněně. NSS uznal, že takový postup se sice mohl jevit jako tvrdý. S poskytnutím dotace ovšem na sebe stěžovatel vzal závazek s (od počátku) jasně vyjádřenou sankcí, pokud jej nesplní. Je pravda, jak soud uvedl v bodu 69 tohoto rozsudku, že rozpočtová pravidla počítají i s variantou, kdy je odvod vypočten z absolutní částky dotace stanovené v rozhodnutí o jejím poskytnutí. Na druhou stranu, rozhodnutí správních soudů vydaná po rozebíraném rozsudku sedmého senátu zdůrazňují právě zásadu proporcionality odvodu – srov. usnesení rozšířeného senátu 1 Afs 291/2017-33, rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2025, č. j. 3 Afs 37/2024-41, nebo rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42, či ze dne 25. 6. 2024, č. j. 5 Afs 177/2022-51).

79. Soud je proto toho názoru, že *čím vzdálenější je souvislost mezi zjištěným porušením a částkou, z níž je odvod vypočten, tím významnější je požadavek na posouzení proporcionality*.

80. Podle části I. bodu 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace byl účel dotace „*posílení strategického řízení organizace pomocí tvorby strategických dokumentů a realizace specifických vzdělávacích programů přispívajících ke zkvalitnění rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě*“. V příloze č. 1 byly rozepsány jednotlivé klíčové aktivity projektu. Jednalo se o klíčové aktivity: 01 Bezpečný výkon veřejné správy (týkala se analýzy práce s osobními údaji a vytvoření strategie při práci s takovými údaji), 02 Bezpečné město (týkala se plánování veřejné osvětlení a dopravní bezpečnosti), klíčovou aktivitu 03 Dostupné město (týkala se zpracování generelů dopravy, parkování a bezbariérovosti) nebo klíčovou aktivitu 04 Přitažlivé město (týkala se zpracování strategie cestovního ruchu). V rámci klíčových aktivit 05 a 06 měli být žalobcovi zaměstnanci vzděláváni v uzavřených a otevřených kurzech primárně zaměřených na veřejné právo.

81. Z popisu klíčových aktivit 05 a 06 se nepodává, že by vzdělávání nějak navazovalo na ostatní klíčové aktivity. Jedinou vazbu mezi vzděláváním a ostatním aktivitami lze možná spatřovat v tom, že žalobce měl zajistit kurz o ochraně osobních údajů a v rámci klíčové aktivity 01 Bezpečný výkon veřejné správy měly být doplněny, případně přepracovány vnitřní směrnice úřadu a zpracovány návrhy a opatření v oblasti zabezpečení osobních údajů. Podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017-33, týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. Soud má za to, že části projektu související se vzděláváním a realizací generelů a jiných strategických dokumentů byly v zásadě oddělené. Proto bylo nutné posoudit, jestli pochybení č. 3 nedopadalo na oddělitelnou část dotace, a v případě kladné odpovědi zohlednit, *v jakém rozsahu byly na takovou část projektu dotčenou porušením prostředky skutečně čerpány.* V opačném případě by totiž odvod stanovený z celé čerpané částky dotace zahrnoval i prostředky vynaložené na samostatné aktivity, které byly realizovány řádně a jejichž přínos pro naplnění účelu dotace nebyl zpochybněn. Ostatně v odvolání i žalobě žalobce přímo uvedl, že vzdělávací aktivity představovaly okrajový cíl projektu[4].

[4] Soud nepřehlédl, že žalobce získal podporu z OPZ na projekt v rámci prioritní osy 4: Efektivní veřejná správa. Podle vymezení OPZ v Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce byl OPZ zacílen na zvýšení

82. V dalším řízení proto žalovaný znovu posoudí proporcionalitu odvodu za porušení rozpočtové kázně v podobě nesplnění cílových hodnot závazných indikátorů určujících počet účastníků vzdělávacích kurzů (6 00 00) a počet účastníků, kteří získali po ukončení účasti kvalifikaci (6 26 00). Žalovaný přihlédne k tomu, jakou (samostatnou nebo oddělenou) roli měly kurzy v rámci projektu a kolik na jejich (ne)realizaci žalobce čerpal dotačních prostředků. V návaznosti na to žalovaný určí odpovídající základ pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně.

---

zaměstnanosti, sociální začleňování a boj s chudobou, zkvalitnění veřejné správy a sociální inovace a mezinárodní spolupráci ve vyjmenovaných oblastech. Prioritní osa OPZ 4: Efektivní veřejná správa měla mimo jiné za cíl profesionalizovat veřejnou správu zejména prostřednictvím zvyšování znalostí a dovedností jejích pracovníků, rozvoje politik a strategií v oblasti lidských zdrojů a implementace služebního zákona. Pokud vzdělávací aktivity skutečně představovaly pouze okrajový cíl projektu, soud příliš nevidí souvislost projektu (minimálně klíčových aktivit zahrnujících zpracování generelů dopravy a parkování a pasportu veřejného osvětlení) s věcným zaměřením OPZ a prioritní osou. Soud však v tomto řízení nehodnotí, *jestli* žalobci měla, nebo neměla být dotace na projekt poskytnuta. To bylo úkolem poskytovatele dotace při posuzování žádosti. Soud vychází z toho, že poskytovatel dotace žalobcově žádosti *vyhověl* a v rozhodnutí o poskytnutí dotace projekt určitým způsobem vymezil. Na posouzení proporcionality odvodu za porušení rozpočtové kázně by proto nemělo mít vliv, nakolik nesplněním určitých aktivit projekt nekonvenuje zaměření OPZ nebo prioritní ose, jestliže se jedná o aktivity oddělitelné. To je důsledkem samotného nastavení projektu, který poskytovatel dotace *akceptoval*.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

83. Soud uzavírá, že shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), ve kterém je žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

84. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Náklady tvoří zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a účelně vynaložené náklady na zastoupení. Náklady za zastoupení sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby učiněné před 1. 1. 2025 [převzetí a příprava zastoupení a sepis žaloby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“)] ve výši 3 100 Kč za úkon. Dále podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů před 1. 1. 2025 po 300 Kč. Zástupce žalobce je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty. Jeho odměnu je proto nutno navýšit o 1 428 Kč odpovídající sazbě této daně ve výši 21 %. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 14. září 2026

Lenka Bursíková v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.