



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Svaz chemického průmyslu České republiky, z.s.**, se sídlem Rubeška 393/7, Praha 9, IČ: 16193725

zastoupeného: JUDr. Miloš Toms, advokát, se sídlem Celetná 598/11, Praha

1

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 28.7.2016, č.j.: 33788/16/5000-10470-702394 a ze dne 28.7.2016, č.j.: 33789/16/5000-10470-702394,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

[1] Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2016, č. j. 33789/16/5000-10470-702394, (dále také jen „*prvé rozhodnutí*“) jímž byl změněn platební výměr Finančního úřadu pro hl. m. Prahu (dále také jen „*finanční úřad*“, společně se žalovaným pak obecně i „*správce daně*“, pokud rozlišení úřadů nemá vliv na srozumitelnost textu) ze dne 3. 6. 2015, č. j. 4297018/15/2000-31475-109702, a dále zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2016, č. j. 33788/16/5000-10470-702394, (dále také jen „*druhé rozhodnutí*“, obě rozhodnutí pak rovněž jako „*napadené rozhodnutí*“, pokud rozlišení nemá vliv na srozumitelnost textu) jímž byl změněn platební výměr finančního

úřadu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 4296925/15/2000-31475-109702. Prvým rozhodnutím došlo ke změně rozhodnutí finančního úřadu tak, že byl žalobci vyměřen odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši xxxxx Kč namísto částky xxxxx Kč. Druhým rozhodnutím došlo ke změně rozhodnutí finančního úřadu tak, že byl žalobci vyměřen odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši xxxxx Kč namísto částky xxxxx Kč.

[2] Žalobce uvedl, že napadanými rozhodnutími mu byly vyměřeny odvody za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 29. 12. 2011 (dále jen „rozpočtová pravidla“), na základě zprávy o daňové kontrole ze dne 26. 5. 2015, č. j. 4102972/15/2000-31475-109702.

[3] V prvním žalobním bodě žalobce setrval na své dřívější právní argumentaci, že z jeho strany byly dodrženy principy transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace, jež měl při zadávání zakázek v rámci projektu „Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost“ (dále také jen jako „Projekt“) podle Metodického pokynu pro zadávání zakázek verze 1.4., platného do 1. 1. 2011 (dále jen „Metodický pokyn“) dodržovat. Princip nediskriminace podle názoru žalobce spočívá v tom, že zadavatel je povinen v průběhu zadávání zakázky postupovat tak, aby nedošlo k diskriminaci žádného z uchazečů, což znamená, že podmínky zadání zakázky musí být zadány tak, aby umožňovaly výběr nejvhodnějšího kandidáta a zároveň neuzavíraly přístup do řízení jinému dodavateli např. z důvodů nesouvisejících s předmětem veřejné zakázky. Dodržení tohoto principu žalobce opakovaně akcentoval, zejména proto, že se musel přednostně řídit zákonem, stanovenými pravidly hospodárnosti, efektivity a účelnosti využívání přidělených prostředků. Žalobcem požadované předložené zkušenosti v dané oblasti a způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalita nebyly požadavkem na prokázání kvalifikace, jak bylo konstatováno ve zprávě o daňové kontrole, neboť pod pojmem kvalifikace je třeba rozumět konkrétní požadavek na vzdělání určitého stupně, potvrzené určitým specifikovaným dokladem (vysvědčení, osvědčení, diplom, certifikát apod.). Jak žalobce upozornil už dříve, i samotný kontrolní orgán připustil vícero variant postupu při výběru uchazeče tím, že podle něj je pojmem „nezbytnost“ třeba rozumět prokazatelnou nemožností ohodnotit nabídky uchazečů bez užití kritérií odpovídajícím požadavkům na prokázání kvalifikace jako kritérií hodnotících, přičemž v případě školení není ona „nezbytnost“ akceptovatelná „zpravidla“. Tím kontrolní orgán výslovně připustil více variant praktického postupu při výběru nejvhodnějšího uchazeče.

[4] Dále žalobce uvedl, že správnosti jeho postupu nasvědčuje i aktuální úprava předmětné činnosti, neboť pravidla pro zadávání zakázek účinná od 1. 11. 2015 v části 20.6 stejnou oblast výkladově upřesňují formulací: „*Pokud má kvalita zapojených pracovníků dodavatele významný dopad na plnění zakázky, mohou být u zakázek na služby hodnotícími kritérii organizace, kvalifikace a zkušenosti osob zapojených do realizačního týmu. Významný dopad se předpokládá u zakázek, jejichž předmětem je vzdělávání, konzultace, právní služby, audit, analýzy nebo překladatelství.*“. Od vyhotovení zprávy o daňové kontrole do účinnosti těchto nových pravidel přitom uplynulo necelých 6 měsíců. Již ze samotného názvu Projektu „Vzdělávání ke konkurenceschopnosti chemického průmyslu v ČR“ pak plyne, že postup žalobce nemohl být a nebyl v rozporu se žádným ustanovením zákona nebo

příslušných pravidel, pokynů a zásad. Žalobce nesouhlasí ani s interpretací rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68, podle kterého je při interpretaci § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel třeba vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění, přičemž nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněným užitím prostředků vedoucí k vrácení do veřejného rozpočtu. Toto interpretační pravidlo je třeba chápat v obecném kontextu, nikoliv jej vztahovat pouze na konkrétní judikovanou věc. Žalovaný pochybil, pokud se nezabýval odůvodněním citovaného rozsudku, který dále mj. s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 283/96, uvádí, že pokud neurčitost procesního ustanovení implikuje jeho různé interpretace, nelze přijmout tu, která jde k tíži účastníků řízení, protože obsahují-li procesní právní úkony účastníků zjevnou nesprávnost, musí jim být dána příležitost k jejímu odstranění. Opakem takového postupu je přepjatý formalismus. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55, pak musí být předpisy upravující čerpání dotací formulovány tak, aby jejich příjemcům byly již v době čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok, přičemž v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané prostředky nelze klást k tíži jejich příjemcům, že z předpisů nelze dovodit jednoznačný závěr, za jakých podmínek měly být poskytnuty. Nejvyšší správní soud pak ve svém rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008-45, konstatoval, že při sporu o interpretaci určitého ustanovení se nelze spokojit s jeho gramatickým výkladem a uplatňovat tak při řešení otázky přísně formalistický přístup, zejména má-li být důsledkem jednoho z výkladů uložení sankce. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, bylo dále konstatováno, že při sankcionování za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu je třeba zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce rozpočtu, v jaké fázi k pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení. Žalobce byl ve světle shora uvedených rozhodnutí poškozen i tím, že mu žalovaný na základě jeho odvolání zvýšil původně vyměřené částky odvodů.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a žalobní námitky žalobce. Ve vztahu k věci samé odkázal na odůvodnění svých žalobou napadených rozhodnutí. Setrval na názoru, že požadavek na „podložené zkušenosti v dané oblasti, způsobilost lektorů a jejich kvalita“, uvedený v bodě 6. zadávací dokumentace u kritéria „Kvalita a rozsah nabízených služeb“ s váhou 50 %, nemůže být zařazen mezi hodnotící kritéria – viz podmínka 2.5 Metodického pokynu. Tento požadavek byl již posuzován v rámci požadavků na prokázání kvalifikace či kvalifikačních předpokladů. Uvedená podmínka mohla některé uchazeče omezit, jelikož kvalifikační předpoklady dostatečně prokázali podle bodu 9. a 10. zadávací dokumentace. Žalobce tak porušil princip nediskriminace, čímž mohl být podstatně ovlivněn výběr nejvhodnější nabídky. Žalobce se měl řídit metodickým pokynem, přičemž jeho odkaz na pravidla pro zadávání zakázek účinná od 1. 11. 2015 je nepřijatelný, neboť v době vyhlášení výběrového řízení (10. 1. 2011) nebyl uvedený dokument platný. K odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, žalovaný uvedl, že žalobci byl podle části IV bodu 2.3 vyměřen nižší odvod za méně závažné porušení ve smyslu § 14 odst. 6 rozpočtových pravidel, a to 1 % z vyplacené dotace xxxx Kč, tedy ve výši xxxxx Kč. Vzhledem k tomu, že v části 2.3 rozhodnutí Ministerstva práce a sociální věci ze dne o poskytnutí dotace ze dne 20. 12. 2010, č. OPLLZ/1.1/52/1/00002, na realizaci projektu

„Vzděláváním ke konkurenceschopnosti chemického průmyslu v ČR“, reg. č. CZ.1.04/1.1.06/52.00002, (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“) byl za porušení povinností stanovených v části II bodu 8.1 rozhodnutí o poskytnutí dotace stanoven odvod 1 % z celkové částky dotace, nikoliv částky skutečně vyplacené, změnil žalovaný výši odvodu žalobou napadenými rozhodnutími na celkovou částku xxxx Kč, rozdělenou podle poměru, v jakém byla dotace poskytnuta. Aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, není v posuzované věci namístě, když odvod byl stanoven podle uvedených podmínek. Žalovaný tak má za to, že rozhodl v souladu se zákonem, a proto navrhl žalobu zamítnout.

[6] Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným je patrné, že rozhodnutím o poskytnutí dotace bylo na základě žádosti žalobce o finanční podporu z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost rozhodnuto o poskytnutí dotace na realizaci Projektu. Celková maximální výše dotace činila xxxxx Kč, z toho maximálně xxxxx Kč z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, tj. 85 % výše dotace, a dále maximálně xxxxx Kč z ostatních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na část národního spolufinancování, tj. 15 % výše dotace.

[7] V části II bodě 8.1 rozhodnutí o poskytnutí dotace byla stanovena povinnost žalobce při zadávání zakázek v rámci realizace Projektu postupovat v souladu s pravidly stanovenými Metodickým pokynem, jenž je součástí přílohy 6 rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[8] V části IV bodě 2.3 rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo stanoveno, že při porušení povinnosti stanovené v části II bodě 8.1 po vyplacení jakékoliv části dotace, resp. bude-li rozhodnuto o porušení rozpočtové kázně příslušným územním finančním orgánem podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, a bude-li nebo by mohl být porušením těchto povinností ovlivněn výběr nejvhodnější nabídky a nejde-li o porušení povinností stanovených zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen „ZVZ“) bude odvod za porušení rozpočtové kázně vyměřen podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel ve výši 1 % z celkové částky dotace.

[9] Podle kapitoly 1. bodu 3. Metodického pokynu se žalobce zavázal řídit tím, že výdaje na pořízení plnění musí splňovat pravidla hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti podle zákona č. 320/2001 Sb. Zároveň se zavázal dodržovat princip transparentnosti, tj. zajistit, aby zakázka byla zadána transparentním způsobem, dále princip rovného zacházení, tj. přistupovat stejným způsobem ke všem dodavatelům, kteří mohou podávat či podávají nabídky, a to zejména předchozím vymezením podmínek řízení o zadání zakázky, a konečně princip nediskriminace, tj. postupovat při zadávání zakázky vždy tak, aby nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů zejména stanovením podmínek pro zadání zakázky tak, aby umožňovaly výběr nejvhodnějšího kandidáta a zároveň neuzavíraly přístup do řízení jinému dodavateli např. z důvodů nesouvisejících s předmětem veřejné zakázky.

[10] Podle kapitoly 2.5 Metodického pokynu nemohla být hodnotícími kritérii kritéria odpovídající požadavkům na prokázání kvalifikace uchazeče, ledaže by výjimečně

z předmětu zakázky vyplývala nezbytnost takových kritérií, přičemž takovou nezbytnost byl povinen zadavatel písemně prokázat. Požadavky na prokázání kvalifikace byly míněny kvalifikační předpoklady tak, jak jsou upraveny v § 53 až 56 ZVZ (reference, kvalita realizačního týmu atd.).

[11] V zadávací dokumentaci k Projektu ze dne 10. 1. 2011 žalobce v bodě 6. stanovil jako hodnotící kritérium s váhou 50 % kvalitu a rozsah nabízených služeb – „Nečíselné kritérium, ve kterém bude nejlépe hodnocena nabídka s nejlepší kvalitou nabízených služeb z komplexního pohledu (celková úroveň a kvalita předložené nabídky, obsah, rozsah a struktura kurzů a jejich zajištění, druhy vzdělávacích metod, kontrola, podložené zkušenosti v dané oblasti, způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalita...)”. Zároveň pak v bodě 10. jako ostatní kvalifikační předpoklady vymezil mj. představení týmu lektorů participujících na předmětu zakázky, a to doložením jejich profesních životopisů, obsahujících mj. délku praxe v oblasti zakázky, reference a kontakt na ověření referencí, jakož i praktické zkušenosti uchazeče se vzděláváním v oblasti personalistiky a efektivního řízení lidských zdrojů, doložené výčtem úspěšně dokončených projektů obdobného rozsahu s možností ověření odběratelů těchto služeb, a to za poslední 3 roky. Z učiněných nabídek byla jako vítězná vyhodnocena nabídka společnosti Tempo Training & Consulting, s.r.o., u níž bylo v rámci hodnotícího kritéria „kvalita a rozsah nabízených služeb” hodnoceno to, že pracovníci mají požadované vzdělání a zkušenosti a jejich reference jsou často z chemického, popř. potravinářského průmyslu. Dále bylo mj. hodnoceno to, že daná společnost představila čtyři projekty s rozsahem někdy i značně převyšujícím zakázku, jakož i to, že doložila kolem 30 referencí na zakázky s rozsahem od milionu korun výše a že má prokazatelné zkušenosti s realizací projektů v rámci OP LZZ.

[12] Dne 11. 5. 2015 byla u žalobce z podnětu poskytovatele dotace zahájena finančním úřadem daňová kontrola podle § 87 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád”) k prověření, zda u žalobce nevznikla odvodová povinnost porušením rozpočtové kázně při použití prostředků ze státního rozpočtu ČR a Evropského sociálního fondu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace na realizaci Projektu. Podle zprávy o daňové kontrole bylo u žalobce shledáno porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, neboť žalobce nedodržel princip nediskriminace podle kapitoly 1. bodu 3. písm. c) Metodického pokynu tím, že v rozporu s kapitolou 3.5 bodu E Metodického pokynu užil jako hodnotící kritérium s váhou 50 % požadavek na „předložené zkušenosti v dané oblasti, způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalitu”. Takový požadavek však nebyl shledán s ohledem na předmět zakázky, jímž byla realizace odborných vzdělávacích kurzů v oblasti personalistiky a řízení lidských zdrojů, za nezbytný. Uvedeným postupem pak mohl být podle správce daně podstatně ovlivněn výběr nejvhodnějších nabídek, a došlo tak k porušení zákazu nediskriminace. Podle kapitoly 2.5 Metodického pokynu se požadavky na prokázání kvalifikace míní kvalifikační předpoklady podle § 53 - 56 ZVZ. K porušení rozpočtové kázně došlo dnem 13. 12. 2011, tj. v den prvního výdaje z prostředků dotace podle faktury č. 1101100201. Výše odvodu za porušení rozpočtové kázně byla vypočtena jako 1 % z vyplacené částky dotace xxxxx Kč, přičemž výsledná částka xxxxx Kč byla rozdělena v poměru 85:15 na podíl prostředků z ESF a podíl prostředků ze státního rozpočtu.

[13] Na základě zprávy o daňové kontrole byly následně finančním úřad vydány dne 3. 6. 2015 platební výměry č. j. 4297018/15/2000-31475-109702 a č. j. 4296925/15/2000-31475-109702, jimiž byly žalobci za porušení rozpočtové kázně uloženy odvody do státního rozpočtu a do Národního fondu ve výši xxxx Kč, resp. xxxx Kč.

[14] Proti platebním výměrům podal žalobce odvolání, o nichž bylo rozhodnuto napadenými rozhodnutími, když platební výměry byly změněny. Žalovaný zaujal odlišný právní názor ke stanovení výše odvodu, když ta byla určena z vyplacené (xxxxx Kč) a nikoliv maximální výše dotace (xxxxx Kč), jak mělo být učiněno ve smyslu části II bodu 8.1 rozhodnutí o poskytnutí dotace, a proto přistoupí ke zvýšení odvodu za porušení rozpočtové kázně, k čemuž poskytl žalobci prostor pro vyjádření. Na to se žalobce vyjádřil tak, že bere na vědomí formální způsob výpočtu odvodu, nicméně setrvává na svém tvrzení o absenci právní a věcné důvodnosti uložené sankce.

[15] V odůvodnění napadených rozhodnutí je mj. uvedeno, že žalovaný setrval na tomtéž právním názoru jako finanční úřad, tj. že žalobce se dopustil dne 13. 12. 2011 porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 3 písm. e), § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel tím, že v bodě 6. zadávací dokumentace k veřejné zakázce „Vzděláváním ke konkurenceschopnosti chemického průmyslu v ČR” užil jako hodnotící kritérium „Kvalita a rozsah nabízených služeb” s váhou 50 %, coby „Nečíselné hodnotící kritérium, ve kterém bude nejlépe hodnocena nabídka s nejlepší kvalitou nabízených služeb z komplexního pohledu (celková úroveň a kvalita předložené nabídky, obsah, rozsah a struktura kurzů a jejich zajištění, druhy vzdělávacích metod, kontrola, podložené zkušenosti v dané oblasti, způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalita...”. Tím porušil shora citovaný požadavek kapitoly 2.5 Metodického pokynu a tím i princip nediskriminace podle kapitoly 1. bodu 3 písm. c) Metodického pokynu. Požadavek na podložené zkušenosti v dané oblasti, způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalitu nebyl nezbytný, ani nebyl uveden způsob, jak tato kritéria prokázat. Tím byli znevýhodněni uchazeči, kteří nemohli tato kritéria prokázat, byť v rámci výběrového řízení splnili kvalifikační požadavky. Uvedená kritéria již byla posuzována v rámci požadavků na prokázání kvalifikace či kvalifikačních předpokladů, přičemž záměna slov „předložené” a „podložené” nemá vliv na výsledek kontrolního zjištění. Odkaz žalobce na Pravidla pro zadávání veřejných zakázek žalovaný odmítl s poukazem na to, že ten v době vyhlášení výběrového řízení nebyl platný. Odkaz žalobce na judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Městského soudu Praze pak shledal žalovaný za nepřipadný, neboť danými rozhodnutími byl řešen jiný skutkový stav. Námitky žalobce, že závěry zprávy o daňové kontrole jsou nesprávné a nemají oporu v příslušných zákonných ustanoveních ani metodickém pokynu, nejsou důvodné, neboť ve zprávě o daňové kontrole byly konkretizovány podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace a Metodického pokynu, která žalobce nedodržel, stejně tak jako zákon, podle kterého je správce daně oprávněn vykonávat správu odvodů za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný toliko došel k jinému právnímu závěru ohledně výše odvodu, jenž byl nesprávně vypočten z vyplacené a nikoliv celkové částky dotace, jak plyne z části II bodu 8.1. rozhodnutí o poskytnutí dotace, a proto odvod poté, co byl žalobce seznámen s odlišným právním názorem žalovaného, vypočetl z celkové výše dotace, a tento rozdělil na podle podílu na odvod do státního rozpočtu ve výši xxxx Kč a Národního fondu ve výši xxxx Kč.

[16] Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem soudu výslovně vyslovili souhlas.

[17] Napadená rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), přičemž vyšel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Základní spornou otázkou mezi účastníky je, zda se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Porušení rozpočtové kázně mělo spočívat v porušení pravidel pro zadávání zakázek při zadání zakázky v rámci Projektu.

[19] Podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

[20] Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Podle odst. 2 písm. f) se pro účely postihu za neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a poskytnutých ze státního rozpočtu a nakládání s odvody za toto neoprávněné použití peněžní prostředky státního rozpočtu a poskytnuté ze státního rozpočtu člení na prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie nebo z finančních mechanismů.

[21] Podle § 44a odst. 3 písm. d) je fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu, nebo tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. d) nebo f). Podle odst. 6 citovaného ustanovení se při neoprávněném použití prostředků dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž součástí byly prostředky podle § 44 odst. 2 písm. b), d) nebo f), nebo při zadržení takové návratné finanční výpomoci odvod za porušení rozpočtové kázně rozdělí na odvod pro státní rozpočet a odvod pro rezervní fond organizační složky státu, která dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytla, nebo pro Národní fond ve stejném poměru, v jakém tato dotace nebo návratná finanční výpomoc byla z těchto prostředků složena (§ 14 odst. 3 písm. h) a § 44 odst. 6). Obdržel-li

porušitel rozpočtové kázně na stejný účel více dotací nebo návratných finančních výpomocí, počítá se tento poměr z celkové částky, a to ke dni neoprávněného použití.

[22] Namítal-li žalobce v žalobě, že dodržel princip transparentnosti a rovného zacházení, je třeba podotknout, že žádným z napadených rozhodnutí nebylo žalobci vytýkáno nedodržení těchto principů, ale výlučně nedodržení principu nediskriminace.

[23] Ohledně námítky žalobce, že jeho požadavek na podložené zkušenosti v dané oblasti nebyl požadavkem na prokázání kvalifikace, jak mu bylo vytčeno napadenými rozhodnutími, soud uvádí, že ji nepovažuje za důvodnou. Podle kapitoly 2.5 Metodického pokynu nemohla být hodnotícími kritérii ta kritéria odpovídající požadavkům na prokázání kvalifikace uchazeče, ledaže by výjimečně z předmětu zakázky vyplývala nezbytnost takových kritérií, přičemž takovou nezbytnost byl povinen zadavatel písemně prokázat. Požadavky na prokázání kvalifikace byly míněny kvalifikační předpoklady tak, jak jsou upraveny v § 53 až 56 ZVZ (reference, kvalita realizačního týmu atd.). Stanovil-li žalobce jako hodnotící kritérium s váhou 50 % požadavek na „předložené zkušenosti v dané oblasti, způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalita“, je takové kritérium v intencích Projektu technickým kvalifikačním předpokladem ve smyslu § 56 odst. 2 ZVZ. Namítal-li žalobce, že jako hodnotící kritérium byly považovány předložené a nikoliv podložené zkušenosti dané oblasti, způsobilost lektorů k výuce a jejich kvalita, nemůže taková záměna slov změnit nic na výsledném posouzení jejich významu. I hodnocení na základě předložených zkušeností z logiky věci vyžaduje jejich doložení. Nebyly-li by zkušenosti doloženy, nebylo by je možno považovat za předložené, a tudíž by je nebylo ani možno v rámci hodnotících kritérií jakkoliv zohlednit, neboť by pro hodnocení chyběl jakýkoliv podklad. Z toho, že bylo žalobcem hodnotící kritérium formulováno vágně, neboť nebylo přesně vymezeno jakým způsobem, resp. čím mají být zkušenosti v dané oblasti, způsobilosti lektorů k výuce a jejich kvalita předloženy, nelze usuzovat, že by se nejednalo o technický kvalifikační předpoklad podle ZVZ. Naopak takto neurčitě nastavené hodnotící kritérium je značně netransparentní, neboť uchazečům nedává jasně předem na vědomí, podle jakých konkrétních faktorů budou jejich nabídky hodnoceny, jelikož nelze dovodit, podle čeho konkrétně se posuzuje např. právě způsobilost lektorů k výuce či jejich kvalita. Je přitom zřejmé, že žalobce v zadávací dokumentaci výslovně jako ostatní kvalifikační předpoklady vymezil mj. představení týmu lektorů participujících na předmětu zakázky, a to doložením jejich profesních životopisů, obsahujících mj. délku praxe v oblasti zakázky, reference a kontakt na ověření referencí, jakož i praktické zkušenosti uchazeče se vzděláváním v oblasti personalistiky a efektivního řízení lidských zdrojů, doložené výčtem úspěšně dokončených projektů obdobného rozsahu s možností ověření odběratelů těchto služeb. Při hodnocení předložené nabídky vítězného uchazeče pak bylo v rámci hodnotícího kritéria „kvalita a rozsah nabízených služeb“ hodnoceno i to, že pracovníci mají požadované vzdělání a zkušenosti a jejich reference jsou často z chemického, popř. potravinářského průmyslu. Dále bylo mj. hodnoceno to, že daná společnost představila čtyři projekty s rozsahem někdy i značně převyšujícím zakázku, jakož i to, že doložila kolem 30 referencí na zakázky s rozsahem od milionu korun výše a že má prokazatelné zkušenosti s realizací projektů v rámci OP LZZ. Z uvedeného je proto zřejmé, že kritéria, která žalobce sám formuloval v zadávací dokumentaci jako kvalifikační předpoklady pro samotnou účast ve výběrovém řízení následně užil při výběru vítězné nabídky též jako kritéria hodnotící, a to s váhou ve výši 50 %. Soud se proto příklání k

názoru žalovaného, že uvedeným postupem žalobce porušil podmínky poskytnutí dotace stanovené v kapitole 2.5 Metodického pokynu a tím i princip nediskriminace podle kapitoly 1. bodu 3 písm. c) Metodického pokynu, čímž se dopustil porušení povinnosti při zadávání zakázek v rámci realizace Projektu postupovat v souladu s pravidly stanovenými metodickým pokynem, stanovené v části II bodu 8.1 rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[24] Pokud se žalobce dovolával toho, že správnosti jeho postupu nasvědčuje i aktuální úprava předmětné činnosti v pravidlech pro zadávání zakázek účinných od 1. 11. 2015, nemůže takový jeho argument obstát ani podpůrně, neboť pro posouzení případu je třeba aplikovat pravidla stanovená Metodickým pokynem, jež byla účinná ke dni zadání zakázky Projektu žalobcem, přičemž nelze usuzovat, že by pozdější modifikace těchto pravidel byla svým charakterem výkladovým zpřesněním, které by bylo možno vztáhnout k pravidlům platným původně.

[25] Příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale také podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, a ze dne 28. 6. 2006, č. j. 1 Afs 92/2005-98), neboť poskytování dotací je vrchnostenským aktem poskytovatele, přičemž z tohoto jeho postavení plyne právo podmínky poskytnutí dotace autoritativně stanovit a je povinností příjemce dotace tyto podmínky dodržovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63). Právu poskytovatele dotace vymezit dotační podmínky odpovídá jeho povinnost vymezit je jednoznačným a určitým způsobem tak, aby měl příjemce dotace jistotu ohledně jejich obsahu a případné uplatnění sankčního odvodu pro něj bylo při porušení takto formulovaných pravidel předvídatelné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81, nebo ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33), neboť neurčitost takových pravidel nemůže být kladena k tíži příjemci finančních prostředků coby slabší strany (srov. i žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68). Potřebu ochrany práv příjemce dotace stanovením jasných a transparentních pravidel pro jejich čerpání zdůraznil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

[26] Citované závěry rozhodovací praxe lze bez pochyb považovat za platné obecně a nikoliv jen v intencích skutkového stavu, o který v daných případech konkrétně šlo. Soud však není toho názoru, že by podmínka podle kapitoly 2.5 Metodického pokynu nebyla dostatečně jednoznačná, určitá a srozumitelná, a to zejména za situace, kdy bylo užito odkazu na konkrétní ustanovení ZVZ. Takto formulovaná podmínka proto jednoznačně stanoví, že hodnotícím kritériem nemohou být kritéria odpovídající požadavkům na prokázání kvalifikace, jak jsou upraveny v § 53 až 56 ZVZ (reference, kvalita realizačního týmu atd.), přičemž nelze pochybovat o tom, že odkaz na konkrétní zákonné ustanovení by nebyl dostatečně jednoznačný, srozumitelný a určitý. Žalobce navíc na svou obranu ani netvrdil, že by z předmětu zakázky Projektu vyplývala nezbytnost užít kritéria svou povahou kvalifikační též jako kritéria hodnotící a že by tuto nezbytnost jakkoliv písemně prokazoval. Žalobce proto musel důvodně předvídat, že pokud jako hodnotící kritérium použije kritérium, jenž je svou povahou technickým kvalifikačním předpokladem ve smyslu § 56 odst. 2 ZVZ, může pro něj mít takové jednání následek v podobě uplatnění sankčního odvodu.

[27] Namítal-li žalobce, že při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně nebyly respektovány závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, tj. že je třeba zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce rozpočtu, v jaké fázi k pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, lze žalobci přisvědčit, že i tento judikovaný závěr lze považovat za obecný. Nelze však souhlasit s tím, že by taková povinnost nebyla ze strany žalovaného, resp. správního orgánu prvního stupně dodržena.

[28] Podle § 14 rozpočtových pravidel rozhoduje o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit (odst. 3 písm. g)). V rozhodnutí o dotaci, jejíž součástí jsou peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie (§ 44 odst. 2 písm. b) a d)) nebo peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie (§ 44 odst. 2 písm. f)) (dále jen „dotace obsahující prostředky od Evropské unie“), může poskytovatel stanovit, že nesplnění podmínek podle odstavce 3 písm. g) nebo některých z nich bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Může též stanovit, že takovýmto nižším odvodem budou postižena méně závažná nesplnění podmínek podle odstavce 3 písm. g) nebo některých z nich. V tom případě stanoví, která to jsou. Při postupu podle tohoto odstavce poskytovatel v rozhodnutí o dotaci vždy stanoví u všech jednotlivých podmínek, jejichž nesplnění bude postiženo nižším odvodem, a u všech jednotlivých méně závažných nesplnění v rozhodnutí uvedených, kolik procent z celkové částky dotace bude odvod za porušení rozpočtové kázně činit. Podle tohoto odstavce poskytovatel postupuje, umožňují-li to právo Evropských společenství (odst. 6).

[29] Poskytovatel dotace v části IV. bodě 2.3 rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovil plně v souladu se shora citovaným § 14 odst. 6 ve spojení s § 14 odst. 3 písm. g) rozpočtových pravidel, že porušení povinnosti stanovené v části II. bodě 8.1, jež se žalobce jak shora uvedeno dopustil, nebude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši celkové částky dotace, ale odvodem ve výši toliko 1 % z celkové částky dotace. Již takto značné ponížení jinak možného odvodu za porušení rozpočtové kázně lze v souladu s právním názorem žalovaného shledávat za zohledňující závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace.

[30] Konečně k poslednímu žalobnímu bodu, kterým žalobce napadal postup žalovaného, který na základě jeho odvolání rozhodl o zvýšení odvodu za porušení rozpočtové kázně, uzavírá soud, že takový postup žalovaného byl v souladu se zákonem.

[31] Podle § 115 odst. 2 daňového řádu provádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků.

Obdobně postupuje odvolací orgán i v případě, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru, než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

[32] Z citovaného ustanovení, a to konkrétně z jeho věty druhé, plyne specifikum daňového řádu, nezakotvujícího při odvolání podaného výlučně ve prospěch odvolatele, jemuž byla uložena sankce, zásadu zákazu *reformationis in peius*. Není proto vyloučeno, aby odvolací orgán rozhodl na základě odvolání odvolatele i o změně rozhodnutí v jeho neprospěch (§ 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu) za předpokladu, že odvolatel byl před vydáním takového rozhodnutí seznámen s odlišným právním názorem odvolacího orgánu a bylo mu umožněno se k němu ve stanovené lhůtě vyjádřit. Tento postup byl v řízení dodržen.

[33] Z těchto důvodů soud považuje žalobu za nedůvodnou a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[34] Žalovanému, kterému podle § 60 odst. 1 coby plně úspěšnému účastníku řízení náleží právo na náhradu nákladů řízení vůči žalobci, žádné náklady řízení nevznikly, a proto mu soud nárok na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha dne 7. ledna 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu