



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců Mgr. Václava Trajera a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse v právní věci **žalobce: Statutárního města Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 2336/8, 400 01, Ústí nad Labem, proti **žalovanému: Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 525/15, 118 10, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2015, čj. MF-23820/2014/12,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 3. 2. 2015, čj. MF-23820/2014/12, **se pro nezákonnost zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2015, čj. MF-23820/2014/12, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce odvodu“) ze dne 17. 12. 2013, č. 32/2013, čj. RRSZ 13520/2013. Tímto platebním výměrem správce odvodu podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“), a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně u projektu reg. č. CZ.1.09/1.1.00/15.00582 s názvem „*Sektorové centrum – demolice*“ ve výši 709.302 Kč. Žalobce současně v žalobě navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

V žalobě žalobce namítal, že se žalovaný řádně nevypořádal s námitkami vznesenými v průběhu řízení, zejména s námitkou týkající se prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jeho příspěvkovým organizacím, uplatněnou v rámci odvolání. Podle žalobce dále žalovaný řádně neprozkoumal skutečný stav věci, na základě čehož vydal nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti, které bylo vyžadováno po všech uchazečích o veřejnou zakázku, byl v dané době legitimní. Podle žalobce není relevantní, zda mělo předmětné čestné prohlášení oporu v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť u tzv. zakázek malého rozsahu se taxativně stanovené základní kvalifikační předpoklady, případně jiné kvalifikační předpoklady, neuplatní. V režimu zakázek malého rozsahu má zadavatel „volnější ruce“ a podle žalobce si lze představit i jiné požadavky zadavatele než ty, které uvádí zákon. Žalobce podotkl, že samozřejmostí je respektování pravidel uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, k čemuž v daném případě došlo, neboť se všemi uchazeči bylo jednáno stejně. Argumentaci žalovaného o změně povahy veřejné zakázky v případě jejího uveřejnění na webových stránkách města považoval žalobce za účelovou a ryze akademickou a dodal, že požadavek bezdlužnosti nebyl ze strany uchazečů napadán ani rozporován.

Podle žalobce nevypořádal žalovaný dostatečně námitku minimálního vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky. Žalobce zdůraznil, že z hlediska přijetí dotace by mělo být posuzováno, zda byla použita k danému účelu, nikoli zda v procesu zadání veřejné zakázky došlo k nějakému pochybení, které je podle žalobce oprávněn zkoumat a sankcionovat pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. K posouzení využití poskytnuté dotace však během předchozího řízení nedošlo. Podle žalobce nerespektoval žalovaný uvedenou námitku, když nařídil odvod dotace v celé poskytnuté částce, aniž jakkoli vyjádřil vztah domnělého pochybení k celkové hodnotě dotace; v napadeném rozhodnutí není uvedeno, jak závažné mělo údajné pochybení být a jaký vliv mělo na dotaci jako celek. Žalovaný rovněž nepřihlédl k tomu, že dotace byla využita k danému účelu (revitalizace určité plochy města) a řádně proinvestována, přičemž vytýkaná pochybení jsou pouze marginální (finanční prostředky na veřejnou zakázku vyčleněné činily zlomek celkové dotace) a ryze procesního charakteru. Napadené rozhodnutí je podle žalobce a priori špatné, odporuje dobrým mravům a je přespříliš přísné, neboť smysl poskytnuté dotace byl beze zbytku dodržen.

Žalobce připomněl, že předmětná zakázka sloužila pouze pro výběr zhotovitele akce, na kterou byly finanční prostředky z dotace poskytnuty. Veřejná zakázka tak byla pouhým dílčím mechanismem, nikoli výsledným cílem poskytnuté dotace. Podle žalobce měla být v případě veřejné zakázky eventuálně dotace krácena adekvátně s ohledem na význam a celkový dopad pochybení. Žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 215/2014 zdůraznil, že žalovaný i správce odvodu naprosto rezignovali na princip proporcionality, což označil za zásadní pochybení. Dodal, že v případě aplikace § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel je třeba vždy zkoumat eventuální porušení právního předpisu ve vztahu k poskytnuté dotaci jako celku, přičemž podle § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel měl být uložen odvod ve výši nejzávažnějšího porušení rozpočtové kázně porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nikoli ve výši celé dotace. Žalobce shrnul, že žalovaný pochybil, když nezohlednil závažnost vytýkaného pochybení s ohledem na poskytnutou dotaci jako

celek, tedy že naprostá většina dotace byla použita v souladu s jejím účelem a diskutabilní může být jen ta část dotace, která představovala náklady na administraci veřejné zakázky.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Popsal skutkové okolnosti případu a uvedl, že žalobce byl podle čl. XI odst. 1 smlouvy č. CZ.1.09/1.1.00/15.00582 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 3. 2. 2010 (dále jen „smlouva o dotaci“) při realizaci projektu povinen uskutečňovat zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný nesouhlasil s námitkou, že se nevypořádal s argumenty žalobce týkajícími se prohlášení o bezdlužnosti, a poukázal na část odůvodnění napadeného rozhodnutí upozorňující na povinnost žalobce řídit se relevantními dokumenty a zásadami transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace s tím, že podmínky účasti musí být stanoveny tak, aby umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče a zároveň neuzavíraly přístup jinému dodavateli např. z důvodů, které nesouvisí s předmětem zakázky. Žalovaný podotkl, že uveřejněním výzvy k podání nabídek v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek došlo k otevření veřejné zakázky neomezenému počtu potenciálních dodavatelů, kteří na výzvu mohli reagovat. Žalobce však stanovením požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti uchazeče vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím zúžil okruh potenciálních zájemců, neboť si lze představit, že by potenciální dodavatel schopný podat nejvýhodnější nabídku vůbec nabídku nepodal v domnění, že by nesplnil jednu ze zadávacích podmínek, jelikož neuhradil pokutu uloženou žalobcem ve věci se zadávacím řízením nesouvisící. Tato konstrukce je podle žalovaného v souladu s odůvodněním rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 8. 2008, čj. S149/2008/VZ-13309/2008/540/PV. Žalovaný zdůraznil, že nelze vyloučit vliv povinnosti předložit prohlášení o bezdlužnosti na okruh uchazečů o veřejnou zakázku, a proto trval na tom, že žalobce svým postupem porušil zásadu rovného zacházení a zákaz diskriminace.

Žalovaný nezpochybňoval kompetenci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k rozhodování, zda došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, nicméně současně upozornil na kompetence správce odvodu při rozhodování o porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Podotkl, že za porušení rozpočtové kázně se nepovažuje jen porušení zákona o veřejných zakázkách, které naplňuje podstatu správního deliktu, ale rovněž použití peněžních prostředků, jímž byla porušena povinnost stanovená zákonem či smlouvou o jejich poskytnutí nebo podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. K námitce, že nepřihlédl k tomu, jak byla dotace skutečně využita, žalovaný uvedl, že podle smlouvy o dotaci je třeba stanovený účel dotace realizovat při dodržení stanovených podmínek, nikoli jakýmkoli způsobem. Podle žalovaného je v podmínkách projektů financovaných z prostředků Evropské unie požadováno, aby byl vybrán dodavatel, který poskytne kvalitní plnění za přiměřenou cenu, při současném dodržení podmínek hospodářské soutěže, tudíž nelze bagatelizovat pochybení žalobce, které omezilo účast potenciálních uchazečů v předmětné zakázce, klamným argumentem, že výběr dodavatele nemohl mít vliv na účel projektu. K namítané rezignaci správce odvodu i žalovaného na princip proporcionality žalovaný uvedl, že správce odvodu rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014 prominul žalobci 90 % vyměřené částky. Žalovaný dále konstatoval, že znění § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel, na které odkazoval žalobce, nabylo účinnosti až dne 20. 2. 2015.

V replice k vyjádření žalovaného ze dne 12. 6. 2015 žalobce setrval na názoru, že napadené rozhodnutí se řádně nevypořádalo s jeho argumentací. Připustil, že měl povinnost řídit se Příručkou pro příjemce, která ovšem nezakládá direktivní zákaz použití čestného prohlášení o bezdlužnosti, a proto žalobce svůj postup nadále považoval za legitimní. Připomněl, že toto prohlášení bylo vyžadováno po všech uchazečích o danou veřejnou zakázku, tedy byla dodržena zásada rovného zacházení, nediskriminace i transparentnosti. Žalobce podotkl, že sám správce odvodu obdobné prohlášení o bezdlužnosti vyžaduje v rámci smlouvy o poskytnutí dotace č. CZ.1.09/1.1.00/75.01191 (příslušnou pasáž žalobce citoval), tudíž sankcionování žalobce znamená rovněž diskriminaci a rozpor s dobrými mravy. Argumentaci otevřením veřejné zakázky v důsledku uveřejnění výzvy označil žalobce za účelovou a dodal, že uveřejněním výzvy nemohlo dojít k porušení zásad uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, když naopak bylo jasně deklarováno, že prohlášení bude vyžadováno od jakýchkoli uchazečů. Podle žalobce tak měli všichni uchazeči naprosto totožné podmínky a nikdo se nemohl cítit zvýhodněn, ani znevýhodněn. Žalobce nesouhlasil s tím, že svým požadavkem zúžil okruh potenciálních zájemců, a zdůraznil, že proti dané podmínce nebyly ze strany uchazečů nikdy vzneseny nějaké protesty či námitky a podle zjištění žalobce v rozhodné době neexistoval subjekt schopný splnit předmětnou zakázku, který by byl evidován v seznamu dlužníků žalobce či jím zřízených příspěvkových organizací. Možnost ovlivnění veřejné zakázky tímto požadavkem označil žalobce za nulovou.

Podle žalobce nedošlo k posouzení vlivu ono čestného prohlášení na průběh a výsledek veřejné zakázky. Žalobce poznamenal, že byl vybrán dodavatel, jehož cenová nabídka plně korespondovala s cenou obvyklou v místě a čase, úroveň poskytnutého plnění byla vysoká a celková spolupráce bezproblémová. Podle žalobce by případná absence čestného prohlášení na výsledku dané zakázky nic nezměnila. Žalobce vyslovil názor, že zákon o veřejných zakázkách má mít za cíl skrze formalizovaný proces pomoci zadavateli vybrat nejvhodnějšího dodavatele, nikoli samoučelné dodržování formalizovaného procesu bez dalšího, což platí i pro zakázky malého rozsahu. Žalobce připomněl, že k částečnému prominutí vyměřeného odvodu došlo na základě jeho žádosti o prominutí a nejednalo se o posouzení adekvátnosti již v rámci řízení o uložení odvodu, přičemž i snížená částka je podle žalobce nadále neadekvátní údajnému pochybení.

Žalovaný ve vyjádření k replice žalobce označil námitku, že vyžadoval-li žalobce čestné prohlášení o bezdlužnosti po všech uchazečích, nemohlo dojít k porušení zásad obsažených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, za mylnou. K tomu odkázal na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 4. 2014, čj. R136/2014/VZ-7215/2015/321/Oho, podle kterého požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti je v rozporu se zákonem, resp. překračuje rámec zákonem určených kvalifikačních předpokladů, a ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení, tudíž se zadavatel dopustil správního deliktu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v citovaném rozhodnutí poukázal také na obdobné závěry svého rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008, které nabylo právní moci dne 26. 8. 2008, tedy přibližně dva měsíce před tím, než zadavatel oznámil výzvu k podání nabídky, tudíž měl dostatek času k seznámení s ním. K argumentaci žalobce smlouvou o poskytnutí dotace č. CZ.1.09/1.1.00/75.01191 žalovaný uvedl, že informace je vytržena z kontextu a pro posouzení tohoto případu zcela irelevantní.

Na toto vyjádření reagoval žalobce podáním ze dne 20. 7. 2015, ve kterém uvedl, že nikoli ve všech případech, kdy se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zabýval čestným prohlášením o bezdlužnosti, byl vysloven závěr, že takové jednání jde nad rámec zákona a byl jím spáchán správní delikt. Např. ve věci sp. zn. ÚOHS-S466/2012/VZ-19381/2012/710/FKa bylo řízení zastaveno, neboť nebylo zjištěno porušení zákona o veřejných zakázkách, a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže konstatoval, že vyžadování onoho čestného prohlášení nemohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Podle žalobce posuzuje zmíněný úřad každý případ individuálně, a proto nelze věc zjednodušovat do té roviny, že předmětné čestné prohlášení o bezdlužnosti automaticky znamená porušení zákona. Žalovaným zmíněnou lhůtu dvou měsíců pro seznámení s rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže považoval žalobce za značně krátkou, neboť v dané době neměl a dosud ani nemá specializovaný útvar veřejných zakázek, který by tuto problematiku soustavně sledoval. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného o irelevantnosti předestřené pasáže smlouvy o poskytnutí dotace č. CZ.1.09/1.1.00/75.01191 a dodal, že dokresluje postoj správce odvodu, který na jedné straně za danou podmínku jiné subjekty sankcionuje a na druhé straně sám totožnou podmínku vyžaduje.

Při ústním jednání soudu konaném dne 18. 10. 2017 pověřená pracovnice žalobce přednesla žalobu shodně jako v jejím písemném vyhotovení ve znění dalších podání žalobce a setrvala na názoru, že napadené rozhodnutí je nezákonné.

Pověřená pracovnice žalovaného při tomtéž jednání odkázala na písemná podání žalovaného a vyjádřila přesvědčení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno zcela v souladu se zákonem.

Soud při ústním jednání provedl v intencích § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), důkaz čtením Příručky pro příjemce vydané Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad dne 10. 10. 2008 (verze 7.0), zejména bodu 2.3.2, a Pokynů pro zadávání veřejných zakázek vydaných Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad dne 10. 10. 2008, zejména čl. 5 odst. 1 písm. b) a čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhé v pořadí).

Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí o žalobě. Podle čl. I odst. 4 smlouvy o dotaci se poskytování dotací na projekty

spolufinancované z rozpočtu Evropské unie řídí Regionálním operačním programem NUTS II Severozápad pro období 2007-2013 a jeho prováděcím dokumentem, Příručkou pro žadatele, Příručkou pro příjemce, podmínkami příslušné výzvy a dalšími metodickými dokumenty. Podle čl. XI odst. 1 smlouvy o dotaci byl žalobce jako příjemce dotace povinen při realizaci projektu uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o veřejných zakázkách, je-li zadavatelem podle tohoto zákona, a v souladu s Pokyny pro zadávání zakázek, pokud se na něj zákon o veřejných zakázkách nevztahuje nebo jde o zakázky malého rozsahu podle § 12 odst. 3 tohoto zákona. V poznámce pod čarou k tomuto ujednání je uvedeno, že porušení tohoto odstavce, které neovlivní, a to ani potenciálně, výběr nejvhodnější nabídky, ani cenu zakázky, nebude ze strany poskytovatele dotace hodnoceno jako porušení rozpočtové kázně (za předpokladu, že se nejedná o správní delikt). Podle čl. XXI odst. 4 smlouvy o dotaci pokud zjištěná skutečnost bude ze strany příjemce dotace představovat porušení rozpočtové kázně, je příjemce dotace povinen provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu poskytovatele dotace; odvod odpovídá částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.

Výzvou k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu na služby inženýrské činnosti včetně výkonu technického dozoru stavebníka na akci „Sektorové centrum – demolice“ a „Sektorové centrum – výstavba sportovní infrastruktury“ ze dne 26. 6. 2009 žalobce vyzval dodavatele M. P., Ing. arch. L. K. a C. Ž. – ZEFRAPROJEKT, aby do 14. 7. 2009 podali nabídku na plnění této veřejné zakázky. Žalobce současně tuto výzvu uveřejnil na svých webových stránkách. Požadovanou součástí nabídky bylo čestné prohlášení o kvalifikaci a bezdlužnosti obsahující mimo jiné čestné prohlášení o tom, že dodavatel není dlužníkem žalobce ani příspěvkové organizace zřízené žalobcem (tj. nemá závazky po lhůtě splatnosti).

Ze zprávy o auditu operace č. 98, zpracované auditním orgánem žalovaného dne 16. 4. 2012, konkrétně ze zjištění č. 2, vyplynulo, že žalobce ve výzvě k podání nabídky ze dne 26. 6. 2009 stanovil uchazečům povinnost předložit tzv. „Prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli“. Auditní orgán uvedl, že vzhledem k tomu, že v případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek veřejného zadavatele jsou základní kvalifikační předpoklady zákonem o veřejných zakázkách stanoveny taxativně a finanční závazky vůči zadavateli nejsou obsahem základních kvalifikačních předpokladů ani žádného z ostatních kvalifikačních předpokladů, mohlo by být stanovení takových kvalifikačních předpokladů u veřejné zakázky malého rozsahu chápáno jako porušení zásady zákazu diskriminace a takovýto postup by mohl mít podstatný vliv na výběr nejvhodnější zakázky. Uvedené skutečnosti vyhodnotil auditní orgán jako porušení bodu 2.3.2 Příručky pro příjemce a čl. 1 Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, a doporučil finanční korekci ve výši 10 % hodnoty dotčené zakázky; ve vztahu k certifikovaným výdajům 766.812 Kč šlo o částku 76.681,20 Kč. Přílohou zprávy o auditu je rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 8. 2008, čj. S149/2008/VZ-13309/2008/540/PV, jímž bylo zrušeno zadávací řízení, neboť Česká republika – Správa státních hmotných rezerv nedodržela postup stanovený v § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tím, že v zadávací dokumentaci vymezila jako předpoklad pro zadání zakázky dodavatelem doložené čestné prohlášení, že nemá vůči zadavateli nesplacené finanční závazky po lhůtě splatnosti, což bylo učiněno nad rámec zákonem vymezených kvalifikačních předpokladů.

Podle formuláře hlášení nesrovnalostí ze dne 16. 10. 2013, čj. RRSZ 11851/2013, došlo u veřejné zakázky malého rozsahu „IČ“ ke skutečnostem popsáním ve zprávě o auditu

operace č. 98 jako zjištění č. 2. Celková částka dotčená nesrovnalostí činila 766.812 Kč, z toho již vyplacená částka 709.301,09 Kč.

Na základě těchto zjištění vydal správce odvodu dne 17. 12. 2013 platební výměr č. 32/2013, čj. RRSZ 13520/2013, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 709.302 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím. Rozhodnutím správce odvodu ze dne 15. 1. 2014, čj. RRSZ 915/2014, bylo žalobci prominuto 90 % uloženého odvodu.

Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a po provedeném ústním jednání dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nepřisvědčil však všem žalobním námitkám.

Soud se nejprve zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v tom, že se žalovaný řádně nevypořádal s námitkami vznesenými v průběhu řízení, zejména s námitkou týkající se prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jeho příspěvkovým organizacím, uplatněnou v rámci odvolání, a s námitkou minimálního vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky. Vytýkané nedostatky však soud nezjistil. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, z jakého důvodu považuje zmíněný požadavek na předložení prohlášení o bezdlužnosti za porušení zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách a bodu 2.3.2 Příručky pro příjemce, a toto odůvodnění shledal soud dostačujícím. Je pravdou, že žalovaný mohl podrobněji reagovat na tvrzení žalobce o minimálním vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky, nicméně rozsah odůvodnění se v tomto směru odvíjí od právního názoru žalovaného, který vliv či dopady porušení rozpočtové kázně nepokládal za významné a v případě tohoto porušení automaticky vyměřoval odvod v plné výši poskytnuté dotace. Soud v této souvislosti podotýká, že žalobce spíše než s rozsahem vypořádání svých námitek nesouhlasí s názory žalovaného, což ovšem není otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž jeho věcné správnosti, resp. zákonnosti, kterou se soud bude zabývat níže. S ohledem na tyto skutečnosti vyhodnotil soud napadené rozhodnutí jako přezkoumatelné.

Poté soud přistoupil k posouzení námitek, že žalovaný řádně neprozkoumal skutečný stav věci. Ani této námitce soud nepřisvědčil. Podle názoru soudu spočívá spor mezi účastníky řízení v rovině právního posouzení otázky, zda v rámci veřejné zakázky malého rozsahu uplatněný požadavek žalobce na předložení prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím představuje porušení povinností žalobce vyplývajících ze smlouvy o dotaci (potažmo zákona o veřejných zakázkách či Příručky pro příjemce), a tedy porušení rozpočtové kázně, a zda má být dále hodnocena také intenzita tohoto porušení a jeho vliv na výběr nejvhodnější zakázky a účel poskytnuté dotace, či nikoli. Z tohoto hlediska zjistil správce odvodu, resp. žalovaný, skutkový stav naprosto dostatečně.

Před vypořádáním dalších žalobních námitek považuje soud za potřebné zdůraznit, že se žalobce mylí, pokud se domnívá, že případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky je oprávněn zkoumat a sankcionovat pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Vzhledem k tomu, že se žalobce ve smlouvě o dotaci zavázal dodržovat při zadávání veřejných zakázek určitá pravidla, může jejich nedodržení znamenat porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel, k jehož projednání včetně případného uložení odvodu je

podle odstavce 9 písm. b) téhož ustanovení příslušný Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, tj. správce odvodu. Odvolacím orgánem je pak v souladu s § 22 odst. 10 větou druhou rozpočtových pravidel Ministerstvo financí, tj. žalovaný. Případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky je proto z hlediska možného porušení rozpočtové kázně oprávněn posuzovat jak správce odvodu, tak i žalovaný.

K námitkám žalobce týkajícím se dopadů uveřejnění výzvy k podání nabídek na webových stránkách žalobce soud připomíná, že podle čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhého v pořadí) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek platí, že *„[z]adavatel uveřejní výzvu k podání nabídek také vhodným způsobem (buď v tisku, nebo na webových stránkách zadavatele), a to po celou dobu trvání lhůt pro podání nabídek.“* Povinnost uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek ukládal žalobci čl. XI odst. 1 smlouvy o dotaci. Soud nemá žádné pochybnosti o tom, že žalobce byl na základě zmíněného článku smlouvy o dotaci povinen dodržovat veškerá ustanovení Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, a to včetně citovaného čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhého v pořadí). Na tom nic nemění ani určitá nepřehlednost tohoto článku Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, ve kterém se některá písmena opakují. Povinnosti zde upravené jsou však formulovány naprosto jednoznačně, tudíž je zcela zřejmé, že žalobce byl nositelem povinnosti uveřejnit výzvu k podání nabídek, což ani sám žalobce nepopírá.

Soud zdůrazňuje, že povinnost uveřejnit výzvu k podání nabídek po celou dobu trvání lhůt pro podání nabídek pochopitelně nebyla samoučelná. Měla naprosto logický cíl spočívající v tom, aby své nabídky mohli případně uplatnit i uchazeči, kteří nebyli přímo osloveni. Soud konstatuje, že smysl povinnosti uveřejnit výzvu vhodným způsobem po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek by byl zcela popřen, pokud by bylo vyloučeno podávání nabídek přímo neoslovenými uchazeči. Ke shodnému závěru dospěl také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2013, čj. 8 Afs 16/2013 - 41, dostupném na www.nssoud.cz, a to při výkladu § 38 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, který byl obdobného znění jako čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhé v pořadí) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek. Podle názoru zdejšího soudu tak uveřejněním výzvy k podání nabídek došlo k otevření daného výběrového řízení dalším potenciálním uchazečům, jak vysvětlil žalovaný. Při hodnocení žalobcova požadavku na předložení prohlášení o bezdlužnosti proto není možné se omezit jen na žalobcem přímo oslovené dodavatele, nýbrž je nutné zkoumat dopad uvedeného požadavku na všechny potenciální uchazeče. Z tohoto důvodu pak soud na rozdíl od žalobce nepokládá za podstatné, že žádný z uchazečů předmětný požadavek nerozporoval.

Ve vztahu k námitkám týkajícím se požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti dále soud pokládá za potřebné uvést, že podle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách platí, že *„[z]adavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6.“* Vzhledem k tomu, že se v projednávané věci v souladu s § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, vztahoval se na postup žalobce výhradně § 6 tohoto zákona, podle jehož odstavce 1 platí, že *„[z]adavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“*

Veřejné zakázky malého rozsahu jsou specifické tím, že pro ně zákon o veřejných zakázkách nestanovil žádný konkrétní postup, ani nevymezil kritéria výběru či kvalifikační předpoklady a ponechal tyto okolnosti na úvaze toho kterého zadavatele. Je proto třeba především konstatovat, že zákon o veřejných zakázkách výslovně nezakazuje uplatnění požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli a jemu podřízeným subjektům. Pokud je tento požadavek zřetelně uveden v zadávací dokumentaci a týká se všech uchazečů, resp. potenciálních dodavatelů, jako tomu bylo v projednávané věci, nemůže znamenat porušení zásady transparentnosti, ani zásady rovného zacházení. Zbývá proto posoudit možné porušení zákazu diskriminace, tj. zda některý potenciální dodavatel nebyl vyloučen z možnosti se ucházet o účast na veřejné zakázce z důvodu nepřiměřeně nastavených požadavků. Nic takového ovšem soud neshledal.

Žalobce zcela správně upozornil na skutečnost, že v případě veřejných zakázek malého rozsahu si lze představit i jiné požadavky zadavatele, než uvádí zákon. Soud k tomu dodává, že to platí za předpokladu, že takové požadavky budou rozumně zdůvodněné či zdůvodnitelné, aby nezakládaly diskriminaci. Požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím je podle názoru soudu plně zdůvodnitelný, neboť vypovídá jednak o vztahu potenciálního dodavatele k žalobci a jednak zčásti také o jeho vztahu k plnění svých závazků. Soud považuje za přirozené a logické, že žalobce nechtěl zadávat veřejnou zakázku někomu, s kým nemá vyrovnané účty, tudíž využil toho, že mu zákon o veřejných zakázkách taxativně nevymezil kvalifikační předpoklady, a zahrnul mezi ně i předmětný požadavek na prohlášení o bezdlužnosti. Ze stejného důvodu patrně zahrnul obdobný požadavek do své smluvní dokumentace i správce odvodu.

K argumentaci žalovaného bodem 2.3.2 Příručky pro příjemce soud připomíná, že podle tohoto ustanovení platí, že „[v] průběhu zadávání veřejné zakázky je zadavatel povinen postupovat vždy tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů. Tato zásada ovšem nevylučuje oprávnění zadavatele stanovit přesné podmínky účasti v řízení. Tyto podmínky však musí být zadavatelem vždy stanoveny tak, aby umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče a zároveň neuzavíraly přístup jinému dodavateli do řízení, např. z důvodů, které nesouvisí s předmětem veřejné zakázky.“ Podobně podle čl. 5 odst. 1 písm. b) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek platí, že „... zadavatel je povinen v průběhu zadávání zakázky postupovat vždy tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů. To znamená, že podmínky pro zadání zakázky musí být zadavatelem vždy stanoveny tak, aby zároveň umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče, ale na druhé straně neuzavíraly přístup jinému dodavateli do řízení, např. z důvodů, které nesouvisí s předmětem veřejné zakázky.“

Soud podotýká, že citované dokumenty výslovně nezakazují uplatnění uvedeného požadavku žalobce na předložení prohlášení o bezdlužnosti, a tento požadavek navíc žádnému dodavateli neuzavírá přístup do řízení z důvodů nesouvisících s předmětem veřejné zakázky, neboť vztah potenciálního dodavatele k plnění vlastních závazků i k samotnému zadavateli (žalobci) podle názoru soudu s předmětem zakázky souvisí, když vypovídá o určitých kvalitách tohoto subjektu. Žádnému z potenciálních dodavatelů navíc nic nebránilo v tom, aby během lhůty k podání nabídek své závazky vůči žalobci a jím zřízeným

příspěvkovým organizacím splnili, podobně jako tomu bývá u nedoplatků na daních, pojistném na veřejné zdravotní pojištění a pojistném na sociální zabezpečení včetně příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Soud proto shledal, že všichni uchazeči měli naprosto totožné podmínky a nikdo se nemohl cítit zvýhodněn, ani znevýhodněn, resp. jakkoli diskriminován. Záleželo výlučně a jen na každém jednotlivém dodavateli, zda se rozhodne pro účast na dané veřejné zakázce a zda vyhotoví požadované čestné prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím, či nikoli. Uvedený požadavek byl všem znám a byl objektivně splnitelný, tudíž nelze hovořit o tom, že by jím žalobce zúžil okruh potenciálních zájemců.

Žalovaným zmiňované závěry Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyslovené v jeho rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008, čj. S149/2008/VZ-13309/2008/540/PV, nelze v případě žalobce použít, neboť předmětné rozhodnutí úřadu se netýkalo veřejné zakázky malého rozsahu, když bylo zadavateli vytýkáno porušení § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a překročení rámce zákonem vymezených kvalifikačních předpokladů, ačkoli – jak bylo vysvětleno výše – v případě veřejných zakázek malého rozsahu se ze zákona o veřejných zakázkách použije výhradně § 6. Totéž platí i pro rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 4. 2014, čj. R136/2014/VZ-7215/2015/321/Oho, které citoval žalovaný ve svém vyjádření, neboť se v něm rovněž hovoří o překročení rámce zákonem určených kvalifikačních předpokladů a dále o správním deliktu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách (nedodržení postupu pro zadání veřejné zakázky stanoveného tímto zákonem), což se z povahy věci nemůže týkat veřejných zakázek malého rozsahu. Za situace, kdy ani jedno z uvedených rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na danou věc nedopadá, není podstatné, zda měl žalobce dostatek času či možností se s těmito rozhodnutími seznámit.

Lze tedy shrnout, že žalobce v daném případě uplatněním požadavku na předložení čestného prohlášení o tom, že dodavatel není jeho dlužníkem ani dlužníkem jím zřízené příspěvkové organizace (nemá závazky po lhůtě splatnosti), v rámci zadávací dokumentace veřejné zakázky malého rozsahu neporušil zásadu transparentnosti, rovného zacházení ani zákaz diskriminace, tj. neporušil zákon o veřejných zakázkách, bod 2.3.2 Příručky pro příjemce, čl. 5 odst. 1 písm. b) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, ani žádné ustanovení smlouvy o dotaci. Žalobce se tudíž v projednávané věci nedopustil vytýkaného porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel, neboť za takové porušení se považuje pouze použití peněžních prostředků, jímž byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, což v tomto případě nenastalo. Správce odvodu proto nebyl oprávněn vyměřit žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně spočívající v požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti, neboť tento požadavek porušení rozpočtové kázně nezakládá. Pokud žalovaný za dané procesní situace vyměřený odvod potvrdil, způsobil tím nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného právního posouzení věci.

Soud proto shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci

žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu.

Nad rámec potřebného odůvodnění soud podotýká, že pro účely posouzení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, není podstatný vliv případného porušení na dotaci jako celek, ani to, zda byl dodržen smysl poskytnuté dotace. Tyto okolnosti se zkoumají až v rámci určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Správce odvodu, potažmo žalovaný, je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu (a nikoli až následně v samostatném řízení o prominutí odvodu či jeho části). K uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014 - 46, ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014 - 40, nebo ze dne 31. 3. 2014, čj. 2 Afs 49/2013 - 34, dostupných na www.nssoud.cz. Těmto povinnostem, které podle zmíněné judikatury vyplývaly z rozpočtových pravidel již před novelou tohoto zákona účinnou od 20. 2. 2015, správce odvodu ani žalovaný v projednávané věci nedostáli, neboť správce odvodu vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně v plné výši dosud vyplacené dotace, aniž se popsanými hledisky zabýval, a tento nedostatek nenapravil ani žalovaný ve svém rozhodnutí, ačkoli nepřiměřenost výše odvodu se odrazila i v rozhodnutí o částečném prominutí odvodu. Soud tedy na okraj poznamenává, že i v případě, že by se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně, bylo by napadené rozhodnutí nezákonné, neboť v této otázce vychází z nesprávného právního posouzení věci.

Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 3.000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za žalobu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou 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). Případně-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.

V Ústí nad Labem dne 25. října 2017

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
I. T.