



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně: Česká republika - Okresní soud ve Zlíně
sídlem Dlouhé díly 351, 763 02 Zlín

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2018, č. j. 16071/18/5000-10470-712343,
ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje

Odůvodnění:

1. Žalobkyně podala dne 23. 5. 2018 u Krajského soudu v Brně žalobu, ve které navrhovala zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil odvoláním napadený platební výměr Finančního úřadu pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 11. 8. 2017, číslo 47/2017, č. j. 1647980/17/3300-31471-707247, kterým byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 47 840 Kč. Porušení rozpočtové kázně mělo podle shodného závěru obou správních orgánů spočívat v porušení zákona číslo 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, účinného do 30. 9. 2016 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) žalobkyní při realizaci veřejné zakázky financované ze státního rozpočtu s názvem „OS Zlín – přestavba dražební místnosti na pracoviště pro styk s veřejností“. Žalobkyně se měla dopustit celkem 4 porušení zákona o veřejných zakázkách, a to konkrétně tím, že – stručně řečeno: i) v zadávací dokumentaci uvedla název zakázky „OS Zlín – Přestavba dražební místnosti na pracoviště pro styk s veřejností“, zatímco na internetovém profilu zadavatele byl uveden název zakázky „OS Zlín – Přestavba dražební místnosti na pracoviště pro styk s veřejností Realizace“ (doplněním slova „Realizace“ na profilu zadavatele se podle správních orgánů stalo zadání zakázky netransparentní), ii) v projektové dokumentaci, která byla součástí zadávací dokumentace, uvedla nepřesné a nejednoznačné zadání u některých položek v rámci požadavku na dodání vybavení interiéru, iii) nevyřadila nabídku, která nesplňovala zadávací podmínky, protože v ní nebyla oceněna jedna z položek souhrnného rozpočtu a iv) nezrušila zadávací řízení poté, kdy v ní měl zbýt jediný uchazeč. Výše odvodu za porušení rozpočtové kázně byla žalobkyni stanovena v sazbě 5 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky (t. j. z částky 956 783 Kč).
2. Usnesením ze dne 29. 8. 2018, č. j. Nad 162/2018 – 188, rozhodl Nejvyšší správní soud o přikázání věci Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“).
3. Žalobkyně v žalobě oponovala závěrům žalovaného ve vztahu ke všem 4 pochybením. K prvnímu pochybení uvedla, že zvolený postup vedl k větší přehlednosti na profilu zadavatele tak, aby byly jednotlivé veřejné zakázky od sebe odlišeny. Případný zájemce mohl dle názvu na profilu zadavatele zjistit, o jakou veřejnou zakázku se jedná a až po vstupu do zakázky získal přístup k zadávací dokumentaci, kde již byl uveden název bez rozlišovacího znaku (realizace) a v souladu s názvem celé investiční akce. Ke druhému vytýkanému pochybení žalobkyně uvedla, že tvrzená nejednoznačnost se měla týkat 2 z cca 200 položek, kdy posouzení údajné nejednoznačnosti záviselo na subjektivní úvaze, přičemž žádný z uchazečů se na žalobkyni neobrátil s žádostí o dodatečné informace. Ke třetímu vytýkanému pochybení žalobkyně uvedla, že dle zadávací dokumentace byla hodnocena cena za celé plnění předmětu veřejné zakázky a žalobkyně neposuzovala nabídky dle položkového nebo souhrnného rozpočtu. Nenaceněné položky přitom byly samotným správcem daně označeny jako marginální (1,12 % z hodnoty vítězné nabídky a 2,11 % ze souhrnného rozpočtu). Ke čtvrtému pochybení žalobkyně uvedla, že povinnost zrušit zadávací řízení se nevztahovala na velké veřejné zakázky malého rozsahu zadávané prostřednictvím e-tržistiště a v žalobě argumentovala ve prospěch názoru, že uvedená výjimka dopadala také na předmětnou zakázku. Nadto žalobkyně poukázala na to, že

příslušné ustanovení § 29 instrukce Ministerstva spravedlnosti, které ukládalo zadavateli zrušit zadávací řízení v případě, že v soutěži zůstal pouze jeden uchazeč, bylo v mezidobí zrušeno a v současnosti je připuštěno posuzovat i jen jedinou nabídku.

4. Žalobkyně dále v žalobě poukázala na to, že i podle závěru správce daně byl účel dotace splněn a ve výběrovém řízení byla vybrána zakázka, která byla nejvýhodnější. Podle žalobkyně nedošlo z její strany k porušení základních zásad stanovených pro zadávání veřejných zakázek (transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace). Žalobkyně poukázala na smysl a účel odvodu za porušení rozpočtové kázně, kterým je sankcionovat neoprávněné užití veřejných prostředků a má za to, že její postup byl naopak k veřejným financím ohleduplnější a veřejné prostředky byly chráněny. Žalobkyně dále namítla, že došlo k porušení jejího legitimního očekávání, protože kontrolní skupina Ministerstva financí, která kontrolovala předmětnou zakázku před správcem daně, dospěla k odlišnému závěru. Tato skupina shledala pochybení jediné, zatímco správce daně shledal pochybení čtyři. V závěrečné části žaloby (bod 23) shrnula žalobkyně vady napadeného rozhodnutí a konstatovala, že žalovaný nešetřil její práva a právem chráněné zájmy, neuplatňoval svou pravomoc pouze k účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na jeho základě svěřena, že žalovaný překročil meze správního uvážení a jeho interpretace právních pojmů je svévolná a v rozporu s rozhodovací praxí správních soudů. Dále dodala, že výše odvodu je neproporcionální ve vztahu k míře jejího pochybení.
5. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a v písemném vyjádření setrval na závěru, že podmínky nebyly zadány zcela transparentně, o čemž svědčí, že žalobkyně obdržela nabídky, které byly z důvodu odlišného pochopení zadávacích podmínek neporovnatelné. K namítané neproporcionalitě odvodu žalovaný uvedl, že správce daně zohlednil závažnost jednotlivých pochybení žalobkyně ve vztahu čerpané částce, vymezil, jaká částka byla čerpaná bezchybně, a tuto částku zhodnotil v rámci proporcionality.
6. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyně zadala dne 7. 3. 2013 veřejnou zakázku malého rozsahu na stavební práce s názvem „OS Zlín – Přestavba dražební místnosti na pracoviště pro styk s veřejností“. Údaje o zakázce byly dále zveřejněny na internetovém profilu zadavatele s uvedením názvu zakázky „OS Zlín – Přestavba dražební místnosti na pracoviště pro styk s veřejností Realizace“. Podle zadávací dokumentace byla jediným hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky, z toho váha 80 % příslušela nabídkové ceně. Součástí zadávací dokumentace byla projektová dokumentace. Z dílčího výkazu výměr interiérů (část D – BBB/A/203) krajský soud zjistil, že podle tohoto výkazu výměr mělo vybavení interiéru tvořit 7 položek (židle, první vybavení, stoly, doplňky, informační systém, zeleň, kuchyňky), u 3 z nich (stoly, informační systém a kuchyňky) je poznámka „Věznice Jiřice“, u doplňků je uvedeno – „Věznice Jiřice (část)“. Některé položky interiéru jsou v další části ještě dále rozepsány na další položky s tím, že pouze v rámci doplňků je u položek „Zábradlí“ a „Zábradlí (branka)“ uvedeno v kolonce množství 1 ks. U ostatních položek jsou kolonky množství prázdné. V technické zprávě (BBB/A/201) týkající se interiérů jsou pak uvedeny podrobnější údaje ohledně stolů, doplňků (kontejnery, paravány, zábradlí), informačního systému a kuchyňky s tím, že veškeré údaje v technické zprávě jsou přeškrtnuty s výjimkou údajů o zábradlí, u kterého je napsáno, že se jedná o „*dělicí zábradlí, které je tvořeno nerez trubkami DN 40 a DN22, povrchová úprava kartáčování. Součástí dodávky je i uzavíratelná branka a veškerá kování*“.

nutná k uchycení zábradlí a branky. Zábradlí je kotveno do stěny a do podlahy, branka je kotvena do sloupu. Styky s podlahou a stěnou jsou kryty rozetkami“. Z protokolu o otevírání nabídek, posouzení a hodnocení nabídek krajský soud zjistil, že dne 25. 3. 2013 zasedala hodnotící komise zadavatele za účelem otevírání, posouzení a hodnocení nabídek. Z protokolu se také podává, že byly podány dvě nabídky, obě byly hodnoceny (t. j. ani jedna nebyla vyřazena) a komise vyhodnotila jako vítěznou nabídku dodavatele s nabídkovou cenou 956 783 Kč včetně DPH (cena interiérů podle této nabídky činila 20 183 Kč).

7. Ze správního spisu krajský soud dále zjistil, že dne 9. 9. 2013 vydalo Ministerstvo spravedlnosti dokument nadepsaný „*Stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu (změna)*“, ve kterém stanovilo závazné ukazatele pro financování výše uvedené veřejné zakázky. Přílohou tohoto dokumentu jsou „*Podmínky pro čerpání prostředků státního rozpočtu ze dne 9. 9. 2013*“, které stanovily základní podmínky, jež měly být při zakázce dodrženy a patřilo mezi ně dodržení postupu podle zákona o veřejných zakázkách a instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 65/2011-INV-SP, ze dne 17. 6. 2011, o zadávání veřejných zakázek v rezortu ministerstva spravedlnosti.
8. Dále se ze správního spisu podává, že dne 13. 1. 2017 zahájil správce daně u žalobkyně daňovou kontrolu zaměřenou na shora uvedenou veřejnou zakázku. Pro posouzení věci jsou podstatné zejména výsledky kontrolního zjištění a zpráva o daňové kontrole č. j. 1056713/17/3300-31471-707247, která byla projednána se žalobkyní dne 10. 8. 2017 a na kterou také správce daně odkázal v odůvodnění platebního výměru ze dne 11. 8. 2017. Správce daně ve zprávě o daňové kontrole konstatoval, že se žalobkyně dopustila v průběhu celého procesu zadávání předmětné zakázky celkem 4 pochybení. V prvním případě správce daně vytkl žalobkyni, že uvedla jiný název veřejné zakázky ve „Výzvě k podání nabídky“ a v „Zadávací dokumentaci“ a jiný název na profilu zadavatele www.egordion.cz (www.tenderarena.cz), na kterém byl „oficiální“ název akce doplněn dodatkem „Realizace“. Takový postup označil správce daně jako netransparentní. Druhého pochybení se měla žalobkyně dopustit v projektové dokumentaci (příloha zadávací dokumentace), ve které nebyl ve složce „Interiéry“ (tabulka vybavení interiéru SO 001) zcela jednoznačně a přehledně definován požadavek na realizaci v rámci veřejné zakázky. Vady projektové dokumentace spatřoval správce daně v tom, že u jednotlivých položek nebylo zcela jasné a zřejmé, které z nich jsou součástí veřejné zakázky a které bude dodávat Věznice Jiřice. Dokladem nejednoznačnosti zadání pak byl podle správce daně postup jednotlivých uchazečů, kteří zadání pochopili odlišným způsobem. Také tímto pochybením mělo dojít k porušení zásady transparentnosti. Třetí pochybení mělo spočívat v nevyřazení nabídky, která neobsahovala jednu z položek uvedených v souhrnném rozpočtu. Nevyřazením nabídky, která neobsahuje požadované položky, došlo podle správce daně k porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Poslední pochybení pak navazovalo na předchozí a správce daně vytýkal žalobkyni, že v případě vyřazení nabídky by zbyla pouze jedna nabídka a zadavatel by měl v takovém případě zadávací řízení zrušit. Také tímto pochybením se měla žalobkyně dopustit porušení zásady rovného zacházení. Správce daně na závěr konstatoval, že se žalobkyně uvedenými pochybeními dopustila neoprávněného použití prostředků státního rozpočtu podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel a porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) téhož zákona, za které bude stanoven podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel

odvod. Správce daně dále ve zprávě o daňové kontrole uvedl, že při stanovení výše odvodu vycházel z přílohy Pokynu GFR-D-27, článku I (Veřejné zakázky), bodu 10, podle kterého v případě ostatních pochybení zadavatele (neuvedených v předchozích bodech), která mohla mít vliv na výsledek výběrového řízení, činí odvod 25 % - 50 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky s možností jeho snížení až na 5 %. Správce daně konstatoval, že pochybení žalobkyně mohlo mít vliv na výsledek výběrového řízení, ale současně zohlednil, že účel dotace byl splněn, ve výběrovém řízení byla vybrána výhodnější nabídka a sporná položka týkající se interiérů byla ve vazbě na celkovou hodnotu veřejné zakázky naprosto nepatrná a zanedbatelná. Proto snížil výši odvodu z původně plánovaných 25 % až na 5 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky (t. j. z částky 956 783 Kč). Správce daně zdůraznil, že přes rozdělení pochybení do 4 bodů stanovil pouze 1 porušení rozpočtové kázně, jednotlivá pochybení nijak nesčítal a odvod nenavýšoval. Daňová kontrola byla ukončena projednáním zprávy o daňové kontrole se žalobkyní a jejím podpisem dne 10. 8. 2017, na což správce daně navázal vydání platebního výměru dne 11. 8. 2017, kterým v souladu se závěrem daňové kontroly vyměřil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 47 840 Kč, odpovídající 5 % z částky použité na financování zakázky. Žalobkyně podala proti platebnímu výměru odvolání, ve kterém namítala, že z její strany nedošlo k porušení rozpočtové kázně, vytýkaná pochybení jsou pouze formálního charakteru a neměla vliv na účel, který byl poskytnutím financí sledován. Zdůraznila, že z její strany nedošlo k porušení zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení tak, jak jsou chápány v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie. Věcně pak proti jednotlivým pochybením uplatňovala obdobné námitky s těmi, které uvedla následně v žalobě. Nesouhlasila ani s výší uloženého odvodu, který přes snížení na 5 % (z původně plánovaných 25 %) považovala nadále za neproporcionální. V této souvislosti poukazovala na hodnotu položky, která je podle jejího názoru hlavní příčinou celého řízení a která činí ve vztahu k ostatním částem 1,12 % z hodnoty vítězné nabídky a 2,11 % ze souhrnného rozpočtu vítězné nabídky. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, kterým odvolání žalobkyně zamítl a odvoláním napadený platební výměr potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se skutkovými i právními závěry správce daně. K odvolacím námitkám žalobkyně uvedl, že se ani v jednom případě nejednalo pouze o pochybení formální s tím, že pokud by žalobkyně stanovila podmínky jasně a srozumitelně, mohla obdržet více nabídek. Žalovaný zopakoval závěr o odlišném pochopení zadávacích podmínek ze strany obou uchazečů. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno do její datové schránky dne 6. 4. 2018.

9. Krajský soud neshledal potřebu doplnit dokazování o důkazy navržené žalobkyní v bodě 24 žaloby (myšleno listinné důkazy, které nejsou založeny ve správním spise). Krajský soud vyšel kromě správního spisu ze skutkových závěrů správce daně a žalovaného, které nebyly v rámci žalobních bodů zpochybněny a v souladu s dispoziční zásadou stanovenou v § 75 odst. 2 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je nelze přezkoumávat. Nebylo proto zapotřebí zkoumat celou projektovou dokumentaci, protože ty její části, ze kterých správní orgány vycházely, jsou založeny ve správním spise (zejména dokumenty týkající se zadání vybavení interiéru) a z žaloby nevyplývá žádné další tvrzení týkající se této dokumentace, které by bylo třeba prokazovat nad rámec obsahu správního spisu. Důkazy týkající se e-tržště krajský soud neprováděl, protože se touto otázkou z níže uvedených důvodů nezabýval a důkazy navržené k prokázání průběhu daňového řízení (protokol o zahájení daňové kontroly,

vyjádření k výsledku kontrolního zjištění, platební výměr číslo 47/2017, odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru, napadené rozhodnutí) pak jsou součástí správního spisu.

10. Krajský soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), že je přípustná a projednatelná. Ve věci krajský soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, protože s tímto postupem souhlasili oba účastníci.
11. Skutkové okolnosti nebyly mezi účastníky sporné, resp. podstatné skutkové závěry správce daně a žalovaného nebyly v žalobě rozporovány, proto z nich také krajský soud vychází. Po stránce skutkové považuje krajský soud za podstatné, že žalobkyně coby organizační složka státu zadala v březnu 2013 veřejnou zakázku malého rozsahu nazvanou „OS Zlín - Přestavba dražební místnosti na pracoviště pro styk s veřejností“. Tímto způsobem byl název zakázky označen v zadávací dokumentaci a ve výzvě k podávání nabídek, na internetovém profilu zadavatele pak byl název doplněn o slovo „Realizace“. Součástí realizační části zakázky bylo také vybavení interiéru, které bylo ve výkazu výměr (BBB/A/203) a v technické zprávě (BBB/A/201) specifikováno způsobem popsaným výše. Do výběrového řízení podali nabídky 2 uchazeči s nabídkovými cenami (včetně DPH) ve výši 956 783 Kč (z toho interiéru byly oceněny na 20 183 Kč) a 1 109 587 Kč (ve druhé nabídce byla u interiéru v rozpočtu uvedena cena 0 Kč). Žalobkyně ani jednu z nabídek nevyřadila, zadávací řízení nezrušila, s uchazečem s nižší nabídkovou cenou uzavřela smlouvu o dílo číslo 1304, na jejímž základě zaplatila cenu díla ve výši 956 783 Kč. Uvedená částka byla čerpána ze státního rozpočtu a podmínky čerpání byly Ministerstvem spravedlnosti stanoveny v dokumentu nazvaném „Stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu (změna)“ ze dne 9. 9. 2013. Přílohou tohoto dokumentu jsou Podmínky čerpání prostředků státního rozpočtu z téhož dne, které mezi podmínkami pro čerpání stanovily mimo jiné povinnost dodržet postup podle zákona o veřejných zakázkách.
12. Podstata sporu mezi žalobkyní a žalovaným spočívá výhradně v právním posouzení, konkrétně zda se žalobkyně zjištěnými jednáními dopustila porušení právních nebo jiných předpisů, které měla podle podmínek pro čerpání peněžních prostředků ze státního rozpočtu dodržet, případně zda se takovým porušením podmínek dopustila porušení rozpočtové kázně tak, jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí. V rozhodné době platila příslušná zákonná ustanovení rozpočtových pravidel v tomto znění:
13. Podle § 3 písm. e) věty první rozpočtových pravidel se neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu rozumí 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.

14. Podle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu.
15. Podle § 44a odst. 1 písm. a) bodu 1 rozpočtových pravidel je organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. a) tím, že neoprávněně použila peněžní prostředky státního rozpočtu podle § 44 odst. 2 písm. i).
16. Problematika porušení rozpočtové kázně je obzvlášť v poslední době častým předmětem soudních přezkumů. Judikatura správních soudů nebyla dlouhou dobu zcela jednotná zejména v otázkách, zda každé porušení podmínek, za nichž byly prostředky ze státního rozpočtu čerpány, je porušením rozpočtové kázně a zda za každé porušení rozpočtové kázně náleží odvod v plné výši čerpaných prostředků. Uvedené otázky byly vyřešeny usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33 (veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která je v tomto rozsudku odkazováno, jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz), ve kterém rozšířený senát formuloval a odůvodnil závěr, že „[k]aždé 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) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), ve znění do 29. 12. 2011].“ Dále rozšířený senát uvedl, že zásadu přiměřenosti je pak třeba zohlednit při stanovení výše odvodu, u které je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Byť se závěry rozšířeného senátu vztahují k dotacím, dopadají podle přesvědčení krajského soudu také na čerpání prostředků ze státního rozpočtu organizačními složkami státu, mezi které žalobkyně patří, protože definice porušení rozpočtové kázně a neoprávněného použití peněžních prostředků je pro oba případy stejná. Porušení rozpočtové kázně v podobě neoprávněného použití peněžních prostředků státního rozpočtu tak není omezeno pouze na případy použití čerpaných prostředků na jiný než stanovený účel, ale dochází k němu v případě jakéhokoliv porušení podmínek čerpání, ledaže bylo předem stanoveno, že určité méně závažné porušení povinností nebude za porušení rozpočtové kázně považováno.
17. Pro právní posouzení věci je tak v první řadě podstatné, zda žalobkyně shora uvedenými jednáními porušila podmínky, za kterých jí byly peněžní prostředky poskytnuty. Správní orgány jí ve všech 4 případech shodně vytýkaly porušení zákona o veřejných zakázkách, ve čtvrtém případě pak ve spojení s příslušnou instrukcí Ministerstva spravedlnosti. Mezi účastníky nebylo sporné, že mezi podmínky, které byla žalobkyně povinna dodržovat, patřila povinnost postupovat podle tehdy účinného zákona o veřejných zakázkách a příslušné instrukce Ministerstva spravedlnosti. Krajský soud se proto v první řadě zabýval tím, zda se žalobkyně jednáními uvedenými ve zprávě o daňové kontrole a v napadeném rozhodnutí dopustila porušení zákona o veřejných zakázkách.
18. V prvním případě bylo žalobkyni vytýkáno, že uvedla na internetovém profilu zadavatele odlišný název zakázky, než jaký byl uveden v zadávací dokumentaci. Rozdíl měl spočívat ve slově „Realizace“, které bylo na profilu zadavatele doplněno za „oficiální“

název zakázky. Nebylo sporné, že k takovému jednání ze strany žalobkyně došlo, podle závěru krajského soudu tím však zákon o veřejných zakázkách porušen nebyl. Nutno zdůraznit, že správní orgány žalobkyni nevytýkaly, že by uvedeným jednáním porušila výslovně formulovaný zákaz uvedený v zákoně o veřejných zakázkách nebo v jiných dokumentech určujících povinnosti při zadávání předmětné veřejné zakázky, ale že se dopustila porušení zásady transparentnosti podle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Zásada transparentnosti nepochybně patřila podle tehdejšího zákona o veřejných zakázkách k základním zásadám, které byl každý zadavatel veřejných zakázek povinen dodržovat (tato povinnost ostatně platí také podle aktuální právní úpravy). Její význam směřuje k cíli samotného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zásada transparentnosti porušena, pokud jsou v zadatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 - 159, č. 2189/2011 Sb. NSS). V přezkoumávané věci se z odůvodnění napadeného rozhodnutí nepodává nic, co by naplňovalo některý ze znaků, které porušení zásady transparentnosti vystihují. V tomto případě se krajský soud neztotožňuje s tím, že by zadání bylo nejednoznačné a působilo zmatečně. Může být samozřejmě k diskuzi, zda by nebylo vhodnější zachovat na internetovém profilu zadavatele totožnost názvu zakázky, ale ani postup zvolený žalobkyní nemohl podle přesvědčení krajského soudu vzbudit u případných uchazečů pochybnosti o tom, o jakou zakázku se jedná, případně jakkoliv jinak ovlivnit jejich účast v řízení, případně ztížit kontrolu zakázky.

19. Oproti tomu v případě druhého pochybení (nejednoznačné znění zadávací dokumentace ohledně vybavení interiéru) považuje krajský soud závěry správních orgánů za správné. Součástí zásady transparentnosti je také určité a srozumitelné znění zadávací dokumentace. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 Afs 86/2008 - 222, jsou-li zadávací podmínky natolik nejasné, že objektivně připouštějí rozdílný výklad ohledně zadatelových požadavků na zpracování nabídek či následně konkrétního způsobu hodnocení nabídek, je postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky fakticky nekontrolovatelným; to vylučuje, aby byla dodržena zásada transparentnosti zadávacího řízení (uvedený závěr byl sice formulován pro účely zákona číslo 40/2004 Sb., ale krajský soud nemá pochybnosti o tom, že je aplikovatelný také v režimu zákona o veřejných zakázkách z roku 2006). Zjištěné a správními orgány identifikované vady zadávací dokumentace jsou takové povahy, že i podle závěru krajského soudu k porušení zásady transparentnosti došlo. Správce daně výstižně popsal základní nesrovnalosti a rozpory mezi jednotlivými dokumenty projektové dokumentace, v jejichž důsledku není vskutku zřejmé, jaké bylo zadání ohledně vybavení interiéru, tj. jaké části (položky) měly být v rámci nabídky oceněny. Nejednoznačný je v tomto směru již výkaz výměr (BBB/A/203), který v první tabulce obsahuje celkem 7 položek (židle, první vybavení, stoly, doplňky, informační systém, zeleň, kuchyňky), z nichž u 3 (stoly, informační systém a kuchyňky) je uvedena poznámka „Věznice Jiřice“ a u doplňků je poznámka „Věznice Jiřice (část)“. Tato tabulka tak naznačuje, že židle, první vybavení a zeleň předmětem zakázky jsou. Níže jsou pak některé položky dále rozepsány, ale pouze u zábradlí a zábradlí (branka) v rámci položky „doplňky“ je v kolonce MJ uveden 1 kus

(ostatní předměty mají kolonku MJ prázdnou), což prve uvedený výklad zpochybňuje. Lze sice dovodit, že stoly, informační systém a kuchyňská deska neměly být předmětem zakázky a měla je dodat Věznice Jiřice, ale není již zřejmé, zda předmětem zakázky byly židle, první vybavení a zeleň. Najisto pak není postavena ani otázka doplňků. Navazující technická zpráva pak místo vyjasnění sporných bodů spíše jen podpořila zmatečnost celého zadání. Krajský soud souhlasí se správcem daně a žalovaným, že z pouhého přeškrtnutí většiny textu nelze bez vysvětlujícího komentáře dovodit bez důvodných pochybností, jakou informaci hodlal autor zprávy přeškrtnutím většiny textu uchazečům sdělit, nebo např. jaký je rozdíl mezi tím, že některé položky v technické zprávě nejsou uvedeny vůbec (židle, první vybavení a zeleň) a některé jsou přeškrtnuty. V konečném důsledku tak kombinace obou dokumentů má za následek, že nebylo zcela zřejmé, zda položky židle, první vybavení a zeleň jsou předmětem zakázky a mají být v nabídce oceněny, ale nebylo ani jednoznačné, že předmětem zakázky a ocenění má být zábradlí, případně jiné doplňky. Takové zadání podle přesvědčení krajského soudu nevyhovuje zásadě transparentnosti a činí zakázku přinejmenším hůře kontrolovatelnou. Bez ohledu na rozsah sporných položek v předpokládané hodnotě celé zakázky by takové zmatečné zadání mohlo mít nepochybně vliv na postavení uchazeče, jehož nabídka by pouze z důvodu nesprávného pochopení zadání mohla být vyřazena a tím i na výsledek celého výběrového řízení. Závěr správních orgánů o porušení zásady transparentnosti tak v tomto případě nepopírá zdravý rozum, jak se snaží argumentovat žalobkyně v žalobě, protože i podle závěru krajského soudu je zadání v uvedené části nejasné a objektivně připouští rozdílnou interpretaci, což ostatně názorně dokumentují rozdílné výklady vítězného uchazeče (který v nabídce ocenil pouze zábradlí – což byl zřejmě zamýšlený postup), druhého uchazeče (který neocenil žádnou položku z interiéru) a kontrolní skupiny Ministerstva financí (která zadání vyložila tak, že zábradlí má dodat věznice). Krajský soud proto ve vztahu ke druhému vytýkanému pochybení uzavírá, že postupem žalobkyně došlo k porušení § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, konkrétně zásady transparentnosti, a to způsobem, který byl způsobilý ovlivnit výsledek výběrového řízení.

20. Ve vztahu ke zbývajícím pochybením již krajský soud závěry žalovaného nesdílí. Nebylo sporné, že druhý uchazeč v rámci rozpočtu neocenil interiéry (zábradlí). Ne každá vada nabídky však musí nutně znamenat povinnost zadavatele takovou nabídku vyřadit, což platí tím spíše v případě zakázek malého rozsahu. Úvahy správních orgánů v případě tohoto pochybení postrádají především zdůvodnění vlivu uvedené vady na obsah celé nabídky a dotažení úvahy o tom, jakým způsobem došlo ponecháním druhého uchazeče v řízení k porušení zásady rovnosti a z jakých důvodů považují obě nabídky za neporovnatelné. Žalovaný se ani dostatečně nevypořádal s námitkou žalobkyně, že neuvedení ceny u sporných položek nijak neovlivnilo hodnocení nabídek, protože byla hodnocena až výsledná cena. Také odůvodnění posledního pochybení (nezrušení zadávacího řízení) je kusé a nepřesvědčivé. V přezkoumávané věci však především ani nenastala situace, při které by byla žalobkyně povinná zadávací řízení zrušit, protože v řízení byly podány dvě nabídky a ani jedna z nich nebyla vyřazena. I kdyby byl správný závěr správních orgánů o tom, že žalobkyně měla druhou nabídku ze zadávacího řízení vyřadit (potom by vskutku v řízení zbyl pouze jediný uchazeč s jednou nabídkou), pak by nezrušení zadávacího řízení spíše zvyšovalo negativní důsledky tohoto pochybení, tj. nevyřazení nabídky, než aby jej bylo možno označit za samostatné porušení zákona o veřejných zakázkách, resp. příslušné směrnice. Tyto úvahy jsou však přinejmenším

předčasné za situace, kdy nebylo postaveno najisto, zda se žalobkyně vůbec dopustila porušení zákona o veřejných zakázkách tím, že nabídku jednoho z uchazečů nevyřadila. Proto se ani krajský soud již dále nezabýval polemikou účastníků o tom, zda by bylo možné sporné výběrové řízení dokončit i jen s jedním uchazečem.

21. Krajský soud uzavírá, že přestože se v některých případech neztotožnil se závěry žalovaného, ke zrušení napadeného rozhodnutí nepřistoupil. Porušení zásady transparentnosti, kterého se žalobkyně dopustila v případě druhého pochybení označeného výše písmenem ii), je totiž dostačující pro závěr o porušení rozpočtové kázně a pro uložení odvodu. Za situace, kdy správní orgány při uložení odvodu žalobkyni postupovaly v souladu s interním pokynem číslo GFR-D-27, který stanoví minimální sazbu odvodu u méně závažných porušení zákona o veřejných zakázkách s vlivem na výsledek výběrového řízení na 5 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky, nebyl důvod napadené rozhodnutí rušit. K povaze pokynů řady „D“ krajský soud uvádí, že se jedná o interní normativní akty (interní normativní směrnice), které pro správce daně představují pokyn nadřízeného orgánu, přičemž ve vztazích služební nadřízenosti a podřízenosti obecně platí povinnost řídit se pokyny nadřízeného orgánu, pokud neodporují zákonu. Takovou povahu nepochybně uvedený pokyn Generálního finančního ředitelství má a usměrňuje jím praxi správců daně při stanovení výše odvodů za porušení rozpočtové kázně. Správce daně i žalovaný podle tohoto pokynu postupovali a shodně vyměřili žalobkyni odvod v nejnižší sazbě, kterou uvedený pokyn pro zjištěné porušení rozpočtové kázně umožňoval. V souladu se zásadou proporcionality pak správní orgány ve prospěch žalobkyně zohlednily veškeré skutečnosti, kterých se dovolávala (účel dotace byl splněn, byla vybrána nejvýhodnější nabídka, sporná položka týkající se interiérů byla ve vazbě na celkovou hodnotu veřejné zakázky naprosto nepatrná a zanedbatelná). Správce daně přitom zdůraznil, že jednotlivá pochybení nijak nesčítal, odvod nenavýšoval a bez ohledu na množství pochybení stanovil odvod za 1 porušení rozpočtové kázně. Krajský soud k uvedenému dodává, že nepovažuje zjištěné pochybení při zadávání veřejné zakázky za natolik marginální, aby to odůvodňovalo vybočení z mantinelů stanovených uvedeným pokynem a snížení odvodu pod dolní hranici. Nelze především přijmout argument žalobkyně, podle kterého by výše odvodu měla odpovídat hodnotě sporných interiérů v rámci předpokládané hodnoty celé zakázky (2,11 %), resp. vítězné nabídky (1,12 %). Jak již krajský soud konstatoval výše, zjištěná vada zadávací dokumentace byla způsobilá ovlivnit připuštění nebo naopak vyřazení celé nabídky, proto je stanovení odvodu ve stanoveném intervalu adekvátní.

22. K námitce, že došlo k porušení legitimního očekávání žalobkyně, krajský soud uvádí, že porušení rozpočtové kázně hodnotí samostatně správce daně a není vázán stanovisky a závěry jiných orgánů, i kdyby hodnotily totožnou zakázku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016 – 42 nebo ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016 – 47, ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016 – 86). Závěry kontrolní skupiny Ministerstva financí tak nemohly u žalobkyně založit legitimní očekávání ve vztahu k postupu správce daně při posuzování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně a současně nebránily správci daně, aby učinil vlastní závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách, potažmo o porušení rozpočtové kázně a vyvodil z toho odpovídající právní následky.

23. Krajský soud uzavírá, že přestože v některých částech žalobkyni přitakal, závěry žalovaného v konečném důsledku ob stojí. Žaloba tak podle závěru krajského soudu důvodná není, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
24. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal; žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a procesně úspěšnému žalovanému podle obsahu spisu v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 13. června 2019

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu