



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažkave věci

žalobce: **Královéhradecký kraj**, IČ 70889546
Pivovarské náměstí 1245/2, 500 03 Hradec Králové
zastoupen Mgr. Karlem Masopustem, advokátem, Radlická 3185/1c,
150 00 Praha 5, Smíchov

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, IČ 72080043
Masarykova 427/31, 602 00 Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 6. 2017, č.j. 27899/17/5000-10480-712244 a č.j. 27904/17/5000-10480-712244,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Včas podanou žalobou namítal žalobce nezákonnost shora identifikovaných rozhodnutí, jimiž žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj, kterými byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 18 142 Kč do státního rozpočtu a ve výši 102 802 Kč do Národního fondu.

I. **Obsah žalobních bodů**

2. Žalobce s rozhodnutími vydanými žalovaným vyslovil nesouhlas a považoval je za nezákonná, neboť dle jeho názoru byla nedostatečně odůvodněná, založená na nesprávném věcném a právním posouzení a porušila tak zcela zásadně princip přiměřenosti.

1. Závěry žalovaného nejsou dostatečně podloženy

3. Žalobce tvrdil, že zjištění jeho údajného pochybení, které mělo spočívat v nespecifikování požadavků na prokázání splnění kvalifikace v Oznámení o zakázce, nebylo ze strany žalovaného řádně podloženo a odůvodněno, přičemž žalovaný se v rozhodnutí nevypořádal dostatečně s žalobcovými odvolacími námitkami, zejména že kontrolní zjištění a závěry správce daně jsou vnitřně rozporné, údajné pochybení má pouze formální charakter a výše za toto pochybení předepsaného odvodu je tomuto charakteru nepřiměřená. Obsah a závěry kontrolního zjištění správce daně ve vztahu k posouzení charakteru, resp. míry závažnosti pochybení jsou vnitřně rozporné a odůvodnění napadených rozhodnutí, jakož i platebních výměrů, jsou v této části nepřezkoumatelná. Žalovaný ani správce daně zejména nedoložili závažnost údajného pochybení žalobce a své závěry řádně neodůvodnili.
4. Správce daně ani žalovaný nikterak neodůvodnili svůj závěr, že se v této věci dle jejich názoru nejednalo o formální porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), popř. Metodického pokynu, nýbrž o pochybení klasifikované jako „méně závažné“. Žalovaný a správce daně toliko stroze konstatovali, že se nejednalo o: „formální porušení postupu pro zadávání zakázek bez finančního dopadu“ dle kapitoly 4.2.4 tabulky 2 bodu 19 Metodického pokynu, dále uvedli pouze jakési zástupné důvody. Správce daně dále uvedl, že nemohl posoudit vytýkané pochybení jako toliko formální, jelikož toto pochybení není porušením „jiných povinností týkajících se uveřejňování“ dle kapitoly 4.2.4 tabulky 2 bodu 4 (či údajně obdobně bodu 19). Žalovaný pak uvedl, že údajně nemohl posoudit vytýkané pochybení jako toliko formální, jelikož toto pochybení je údajně porušením konkrétní povinnosti, které je v Metodickém pokynu specifikováno zcela samostatně, a to v kapitole 4.2.4 tabulce 2 bodu 5. Nehledě na to, že žalovaným či správcem daně ve vztahu k závažnosti údajného pochybení uváděné důvody nelze považovat za jakékoliv, natož řádné odůvodnění závěru, že údajné pochybení není jen formálním, nelze se s takovými důvody ztotožnit. Metodický pokyn totiž v kapitole 4.2.4 tabulce 2 bodu 19 jednoznačně stanoví, že „formální porušení postupů pro zadávání zakázek bez finančního dopadu“ bude postihováno sankcí 0 %, a již za použití jazykového výkladu je z uvedené obecné formulace jednoznačné, že toto pravidlo má povahu generální klausule a vztahuje se tedy na veškerá v předmětné tabulce typově specifikovaná pochybení, pokud míra jejich závažnosti nedosahuje ani intenzity „méně závažné“, nýbrž zůstává toliko v úrovni formálního porušení. Jakožto „lex specialis“ se tedy uvedené pravidlo uplatní v případě každého porušení, které má jen formální povahu, byť by se nejednalo o „porušení jiných povinností týkajících se uveřejňování“ dle kapitoly 4.2.4 tabulky 2 bodu 4 Metodického pokynu.
5. Nadto je výše uvedené podpořeno jak systematickým výkladem, tak teleologickým výkladem. Správce daně a žalovaný, jak lze dovodit z odůvodnění jejich rozhodnutí, patrně považují pravidlo uvedené v kapitole 4.2.4 tabulce 2 bodu 19 Metodického pokynu toliko za zbytkovou klausuli, která se aplikuje až tehdy, není-li možné použít předchozí ustanovení. Takový výklad Metodického pokynu je však třeba odmítnout, a to

již proto, že je v logickém rozporu s ustanovením kapitoly 4.2.4 tabulky 2 bodu 18 Metodického pokynu, které stanoví, že „ostatní méně závažná pochybení výše výslovně neuvedených povinností vyplývajících ze zákona o veřejných zakázkách“ budou postihována sankcí 2% - 10 % částky dotace použité na financování předmětné zakázky. Právě posléze uvedené ustanovení je onou zbytkovou klausulí, pročez by se aplikovalo vždy před ustanovením kapitoly 4.2.4 tabulky 2 bodu 19 Metodického pokynu, které by tak bylo nepoužitelné. Takový výklad by však nedával žádný smysl a byl by zcela zjevně absurdní. Zároveň by byl v rozporu se smyslem Metodického pokynu, který sleduje jak odstupňování výše sankcí podle míry závažnosti pochybení, tak změkčení tvrdosti dopadů nezávažných porušení značně formalistických pravidel zadávání zakázek stanovených zákona o veřejných zakázkách. Nemůže tudíž obstát názor správce daně či žalovaného, že ve smyslu Metodického pokynu nemohl klasifikovat údajné pochybení žalobce jako toliko formální a musel mu uložit sankci ukládanou za pochybení o stupeň vyšší intenzity závažnosti.

6. Žalovaný ani správce daně dále řádně nezohlednili ani Sdělení o výsledku šetření podnětu, vydané Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) dne 22. 10. 2015, pod č.j. ÚOHS-P1011/2015/VZ-33836/2015/511/BMa, v němž ÚOHS poté, co na základě podnětu k zahájení řízení z moci úřední ze dne 29. 9. 2015 podaného poskytovatelem prošetřil údajné pochybení žalobce ve veřejné zakázce, konstatoval, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední. Přitom údajné pochybení žalobce, které mělo spočívat v neuvedení, resp. nespecifikování požadavků na prokázání splnění kvalifikace v Oznámení o zakázce, které je uveřejňováno ve Věstníku veřejných zakázek, by bez ohledu na intenzitu závažnosti pochybení muselo být správním deliktem dle § 120 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, dle něhož se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nesplní povinnost uveřejnění stanovenou tímto zákonem, nebo nedodrží stanovený způsob uveřejnění. ÚOHS, pokud by měl za to, že údajné pochybení je vskutku porušením zákona o veřejných zakázkách, by tak musel zahájit řízení z moci úřední. Ovšem ÚOHS v daném pochybení žádné důvody pro zahájení řízení neshledal žalovaný (ani správce daně) toto posouzení nerespektoval, a ani řádně nezodůvodnil, proč je věcně nezohlednil, nýbrž jen poukázal na to, že předmětné sdělení ÚOHS není rozhodnutím, které by obsahovalo výrok, že se žalobce porušením zákona nedopustil. I když předmětné sdělení ÚOHS není rozhodnutím, žalovaný měl k tomuto sdělení a z něj vyplývajícimu právnímu posouzení přihlížet jako k jednomu z důkazů a jako důkaz jej také hodnotit, a pokud se chtěl od něj odchýlit, měl to řádně zdůvodnit. Nedostatek takového řádného odůvodnění, když se žalovaný dostatečně nevypořádal s jedním z klíčových důkazů, je porušením základní zásady uvedené v § 8 odst. 1 daňového řádu.

2. Údajné pochybení žalobce má toliko formální charakter

7. Žalobce uvedl, že správce daně a žalovaný nikterak nerozporovali, že údajné pochybení žalobce nemělo vliv na průběh a výsledek zadávacího řízení a že všichni potenciální uchazeči měli možnost přístupu k Zadávací dokumentaci a nikdo tedy nebyl diskriminován. Žalovaný však tyto skutečnosti náležitě nezohlednil a vůbec neodůvodnil, z jakého důvodu považuje údajné pochybení i přes uvedené skutečnosti za pochybení charakteru „méně závažné“, nikoli jen za formální. Uvedené skutečnosti jednoznačně dokládají, že údajné pochybení žalobce nemělo žádný finanční dopad, a tak nemohlo být závažnějším než pouze formálním. Dle rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. Metodického pokynu má být v takových případech uložena sankce ve výši 0 %, tedy

reálně nemá být uložena sankce žádná. Navzdory uvedenému správce daně žalobci uložil sankci v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 5 % a žalovaný tuto sankci potvrdil.

3. Rozhodnutí nejsou řádně odůvodněna

8. K tomu žalobce konstatoval, že žalovaný porušil vícero zásad daňového řízení a také velmi podstatný a judikatorně jasně vyjádřený princip proporcionality mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší předepsaného odvodu. Rozhodnutí žalovaného a rovněž i platební výměry, které žalovaný přezkoumával v rámci odvolacího řízení, resp. Zpráva o daňové kontrole tedy nejsou řádně odůvodněny, zejména co do výše sankce, tzn. odvodu ve výši 5 % části dotace.

4. Rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná

9. Žalobce zdůraznil, že v důsledku vad odůvodnění je rozhodnutí žalovaného, jakož i platební výměry vydané správcem daně nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívá v absenci náležitého odůvodnění závěrů o podstatě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 212/2006), charakteru a závažnosti údajného pochybení, které vedly ke stanovení a v rámci správního přezkumu k následnému potvrzení zcela nepřiměřené výše sankce, tedy výše odvodů za porušení rozpočtové kázně v objemu 5 % části dotace. S ohledem na výše uvedené jsou rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, jelikož mj. nesplňují základní náležitost správního rozhodnutí, kterým je jeho náležité odůvodnění.

5. Žalobce se vytýkaného porušení rozpočtové kázně nedopustil

10. Ze závěrů žalovaného vyplývá, že žalobce se měl při realizaci zadávacího řízení na předmětnou veřejnou zakázku dopustit porušení ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách takovým způsobem, který založil důvod pro uložení sankce. Tyto závěry považoval žalobce za nesprávné. Uvedl, že požadavky na prokázání splnění kvalifikace stanovil v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a tyto náležitě specifikoval v Zadávací dokumentaci. V Oznámení o zakázce pak naprosto transparentně uvedl nejen sdělení, že požadavky na prokázání splnění kvalifikace jsou uvedeny v Zadávací dokumentaci, a explicitní odkaz na tuto Zadávací dokumentaci, ale i informaci, kde je tato Zadávací dokumentace potenciálním uchazečům k dispozici, a sice že na profilu zadavatele, kde byla všem zcela volně přístupná (viz Oznámení o zakázce: „Podrobný popis je obsažen v zadávací dokumentaci uveřejněné na profilu zadavatele). Postup, kdy budou v Oznámení o zakázce uvedeny požadavky jen stručnou formou a v úplnosti budou uvedeny v Zadávací dokumentaci, je v předmětném komentáři k zákonu o veřejných zakázkách uvedeném v ASPI (Podešva, V. a kol.: Zákon o veřejných zakázkách, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2006, stav komentáře ke dni 1. 7. 2012) doporučován zejména právě pro případy, „kdy požadavky veřejného zadavatele na prokázání kvalifikace jsou značně rozsáhlé a formulář oznámení o zakázce v těchto případech kapacitně nevyhovuje.“ Z uvedené formulace je jednoznačné, že komentářový názor připouští uvedený postup jako jeden z možných. Lze tudíž mít za to, že i komentářový názor nevylučuje jiné varianty, tedy ani uvedení pouhého odkazu na Zadávací dokumentaci. Opačný názor žalovaného, resp. správce daně, že požadavky na prokázání splnění kvalifikace nestačí uvést v Oznámení o zakázce odkazem na Zadávací dokumentaci, je přepjatě formalistický. O nesprávnosti a nepřiléhavosti názoru žalovaného, resp. správce daně svědčí i realita zadávání veřejných zakázek, kdy uchazeči k rozhodnutí, zda se ucházet o veřejnou zakázku, v žádném případě nestačí informace uváděné v Oznámení o zakázce, nýbrž se musí seznámit i se zadávací dokumentací. Ostatně i novější právní úprava zavedená zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že postačí uvedení pouhého odkazu na Zadávací dokumentaci. Uvedené je též dokladem toho, že názor žalovaného není správný, resp. že jím dovozovaná právní konstrukce byla opuštěna jako jednoznačně nevhodná. Vzhledem k rozsahu textu stanovených požadavků na prokázání splnění kvalifikace (celá kapitola 4. – „Kvalifikace uchazečů“ uvedená v Zadávací dokumentaci má téměř 8.000 znaků) a technickému omezení rozsahu jednotlivých kolonek stanoveného formuláře (max. 2.000 či 1.000 znaků) nebylo možné vepsat do Oznámení o zakázce celý text těchto požadavků, natož v odpovídající struktuře. Kolonky formuláře tedy omezují

využitelnost celkového prostoru, který je k dispozici pro uvedení požadavků na prokázání splnění kvalifikace. Zkracování textu stanovených požadavků ve formuláři Oznámení o zakázce, aby se vešel do příslušných kolonek, by vedlo k přílišnému zjednodušení a zkreslení, které by mohlo vyvolat omyl na straně potenciálních uchazečů, resp. by mohlo způsobit nejasnosti či nesrozumitelnost v požadovaných kvalifikačních kritériích tak, jak by byly stručně a zjednodušeně definovány v Oznámení o zakázce, oproti tomu, jak jsou ve své úplnosti a podrobnosti definovány v Zadávací dokumentaci. Tudíž by bylo krajně nevhodné a žalobce tak k němu nepřistoupil. Namísto toho uvedl v Oznámení o zakázce stručnou, jasnou a přesnou informaci, kde se uchazeči mohou seznámit s požadavky na prokázání splnění kvalifikace, a tyto v úplnosti přehledně specifikoval v Zadávací dokumentaci, uveřejněné na svém profilu zadavatele, kde byla všem dodavatelům volně dostupná.

11. Žalobce měl tudíž za to, že podstata, smysl a účel ustanovení § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách byly naplněny. Naopak, s ohledem na výše uvedenou nevhodnost zkrácení textu ve formuláři Oznámení o zakázce, nelze souhlasit s názorem žalovaného, že účel ustanovení § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách by byl naplněn, kdyby žalobce uvedl v Oznámení o zakázce text popisující požadavky na prokázání splnění kvalifikace zkrácený a zjednodušený oproti textu uvedenému v Zadávací dokumentaci. Taktéž nelze přisvědčit názoru žalovaného, že k naplnění účelu tohoto ustanovení by žalobce musel uvést v Oznámení o zakázce požadavky na prokázání splnění kvalifikace alespoň heslovitě, odkaz na Zadávací dokumentaci však nepostačuje. Takový výklad je zcela nelogický, neboť ze samotného heslovitého vyjádření by zájemce nemohl usuzovat, zda splňuje kvalifikaci a má tedy pro něj smysl se o veřejnou zakázku ucházet, nýbrž by stejně musel nahlédnout do Zadávací dokumentace, aby si mohl takový úsudek učinit. S ohledem na uvedenou skutečnost je činění rozdílu mezi heslovitým vyjádřením, které údajně naplňuje účel zákona, a pouhým odkazem, který již údajně není postačující a je tak sankcionován, přepjatý formalismus. Žalobce má za to, že pokud by bylo v důsledku uvedeného rozlišování shledáno, že se dopustil pochybení, muselo by takové pochybení být posouzeno jako toliko formální, jehož důsledkem by nemělo být uložení sankce. Výše uvedené je dle názoru žalobce podpořeno i rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009, podle něhož bezprostředním následkem nesplnění povinnosti vymezit minimální úroveň kvalifikačních předpokladů v oznámení o veřejné zakázce (nýbrž v zadávací dokumentaci) není vždy bez dalšího upuštění od splnění požadavku, který byl uchazeči sdělen. Vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. Podstatné je totiž to, zda vůbec a kdy byl uchazeči onen kvalifikační předpoklad sdělen a v jakém rozsahu mu byl sdělen. Z tohoto rozsudku plyne, že porušení § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách ze strany zadavatele nemá mít automaticky za následek rezignaci na splnění požadavků stanovených až v zadávací dokumentaci, nicméně je vždy třeba následek tohoto porušení dovozovat individuálně v každém jednotlivém případě. Uvedený zákon totiž nestanoví, jaký dopad toto případné porušení zadavatele má na zadávací řízení mít. Při zvažování této otázky je přitom třeba vycházet ze smyslu a účelu tohoto zákona, respektive zadávacího řízení. Tímto účelem je zabezpečit hospodářskou soutěž o předmět veřejné zakázky, tedy volnou a efektivní soutěž dodavatelů o zakázky, a tím také dosáhnout efektivního nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, což v daném případě bylo beze zbytku splněno.
12. Skutečnost, zda došlo k porušení § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, je třeba posuzovat pohledem základních zásad zadávacího řízení (zásad rovného zacházení,

transparentnosti a nediskriminace) vyjádřených v § 6 uvedené právní úpravy a právě podle intenzity, jakým jsou základní zásady zadávacího řízení atakovány, je třeba dovodit následek tohoto porušení. Uvedení odkazu (cit.: „Podrobný popis je obsažen v zadávací dokumentaci uveřejněné na profilu zadavatele.“) na Zadávací dokumentaci, ve které jsou přesně stanoveny kvalifikační požadavky, v Oznámení o zakázce nevedlo k porušení základních zásad zadávacího řízení podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, ani k nenaplnění účelu § 50 odst. 2 této právní úpravy. Všichni potenciální zájemci měli rovné podmínky v přístupu k Zadávací dokumentaci (tato byla kompletně uveřejněna na profilu zadavatele), a tato informace byla žalobcem uveřejněna v Oznámení o zakázce. Vedle toho, že Zadávací dokumentaci byla neomezeně přístupná všem zájemcům o veřejnou zakázku, Oznámení o zakázce samo o sobě nemůže zájemci stačit při obeznamování se se všemi kritérii. Pro zájemce je tudíž nezbytné, aby se seznámili i se Zadávací dokumentací, na níž žalobce v Oznámení o zakázce odkazuje. Oba dokumenty byly všem zájemcům bez rozdílu poskytnuty, všichni zájemci tedy měli možnost seznámit se s veškerými kvalifikačními předpoklady, a tak byly zachovány zásady rovného zacházení, transparentnosti a nediskriminace. Údajné pochybení tedy nemohlo mít žádný finanční dopad, a pokud má být považováno za porušení dotačních pravidel, pak jde pouze o porušení bodu č. 4.2,19. metodiky: „Formální porušení postupů pro zadávání zakázek bez finančního dopadu.“, přičemž sankce z částky dotace za porušení tohoto bodu je 0%, tedy žádná. Vzhledem k výše uvedenému má žalobce za to, že se vytýkaného porušení zákona o veřejných zakázkách nedopustil, resp. že alespoň porušení nedosahovalo takové intenzity, která by odůvodňovala uložení sankce.

6. Výše uloženého odvodu je nepřiměřená

13. Jak uvedeno výše, v této věci nebyl a není dán žádný důvod pro uložení sankce žalobci. Přesto byl v této věci žalobci uložen odvod, a to ve výši zcela nepřiměřené podmínkám konkrétních skutkových okolností, kdy charakter vytýkaného pochybení je toliko formální. Rozhodnutí, jakož i platební výměry, tak trpí také dalším závažným nedostatkem a jsou nezákonné rovněž z důvodu, že stanovují a potvrzují výši odvodu, která je zcela nepřiměřená závažnosti a okolnostem vytýkaného pochybení, a porušují tak princip proporcionality mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši předepsaného odvodu. Ačkoliv žalobce měl za to, že z jeho strany nedošlo k porušení zákona o veřejných zakázkách v podobě nespecifikování požadavků na prokázání splnění kvalifikace, a tedy ani k porušení rozpočtové kázně, považoval za nezbytné zdůraznit, že pokud žalovaný dospěl k opačnému závěru, měl aspoň důsledně zvážit a zdůvodnit výši odvodu, který chtěl žalobci vyměřit. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména rozsudek NSS č.j. 2 As 106/2014-46 ze dne 26. 9. 2014), žalovaný musí výši odvodu stanovit v souladu s principem proporcionality a tento důsledně aplikovat (tzn. posuzovat závažnost a jiné okolnosti porušení rozpočtové kázně) v každém jednotlivém případě, nemůže se tedy vyhnout danému posouzení ani s poukazem na to, že poskytovatel využil možnost stanovit snížený odvod. Žalovaný však tento princip porušil, takže rozhodnutí trpí závažným nedostatkem, který je činí nezákonným.
14. Žalobce dále tvrdil, že mu rozhodnutími neměl být uložen odvod ve výši 5 % části dotace i s ohledem na základní zásady správy daní. V ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „daňový řád“) je totiž uvedeno, že „správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a

třetích osob v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní.“ Takovýmto právem je nepochybně také právo žalobce, aby nebylo zasahováno do jeho majetkové sféry způsobem větším než je nezbytné a hlavně než je přiměřené charakteru pochybení, ze kterého by měl být odvozen případný odvod pro porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutí žalovaného nelze považovat za přiměřené, jelikož ukládají nepřiměřeně vysokou sankci, neodpovídající formálnímu charakteru pochybení.

15. Žalobce měl rovněž za to, že žalovaný měl zohlednit i Pokyny COCOF vydané Evropskou komisí („Pokyny ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky“). Účelem Pokynů COCOF je zejména sjednocení kritérií a sazeb při opravě nesrovnalostí. Jak uvedeno v Pokynech COCOF, doporučuje se, aby odpovědné orgány členských států uplatňovaly stejná kritéria a stejné sazby při opravě nesrovnalostí, které jejich útvary odhalí během kontrol. Tyto Pokyny mj. výslovně stanoví, že „pokud má nesrovnalost pouze formální charakter bez jakéhokoli skutečného nebo potenciálního finančního dopadu, nebude provedena žádná finanční korekce.“ Z uvedeného vyplývá, že sankce za nesrovnalost nemají být ukládány a vymáhány v případech, kdy k určité nesrovnalosti sice došlo, ale tato neměla ani nemohla mít žádný finanční dopad; přepjatý formalismus je nežádoucí. Chtěl-li se žalovaný od uvedeného doporučení odchýlit, měl tak učinit s řádným odůvodněním. Žalovaný však neodůvodnil, v čem dle jeho názoru v této věci spatřuje možný finanční dopad údajného pochybení žalobce a z jakého důvodu toto pochybení považuje za závažnější než pouze formální, přesto potvrdil (resp. uložil) sankci.
16. Sankce uložená platebními výměry je tedy nepřiměřená také proto, že uvedená rozhodnutí se odchyľují od zavedené praxe. Rozhodnutí jsou tak rovněž v rozporu s ustanovením § 8 odst. 3 daňového řádu, které stanoví, že „správce daně dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Princip přiměřenosti sankcí, který má navíc ústavněprávní charakter, musí být při ukládání sankcí brán v potaz vždy. Uložení sankce musí být v souladu se zásadou proporcionality mezi závažností porušení a výší sankce za ně uložené. Žalobci tak nesměla být uložena sankce, která není přiměřená charakteru vytykáného pochybení. Veškeré prostředky byly využity zcela v souladu s cíli a účelem projektu.

7. Zásah do práv žalobce

17. Žalovaný svým postupem dle názoru žalobce mj. porušil základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zásadu dobré správy a šetření práv nabytých v dobré víře, jakož i oprávněných zájmů osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, neboť uložil žalobci odvod za (údajné) porušení rozpočtové kázně, a to ve zcela nepřiměřené výši. V konečném důsledku tak žalovaný žalobci uložením nezákonné sankce upřel dotaci, na kterou má nárok.
18. Žalovaný tímto svým nesprávným a nezákonným postupem zasáhl do práv žalobce, neboť jej finančně poškodil a zkrátil jej na jeho majetkových právech, čímž porušil právo žalobce vlastnit majetek, zaručené v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, resp. právo na legitimní očekávání respektované judikaturou jak Evropského soudu pro lidská práva, tak Ústavního soudu a zakotvené zejm. v čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské

úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a sice právo na legitimní očekávání toho, že majetkový nárok žalobce nebude opomenut. Legitimní očekávání žalobce vyplývá i ze základních zásad činnosti správních orgánů, zejména pak ze zásady, dle které správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře. Rozhodnutí, které tyto zásady hrubě porušuje a je učiněné v rozporu s podmínkami poskytnutí dotace žalobci, je rovněž v rozporu s ochranou dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, a také proto je nezákonné.

II. Vyjádření žalovaného

19. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že předmětem sporu je posouzení, zda se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně s tím, že v Oznámení o zahájení zadávacího řízení neuvedl požadavky na prokázání splnění kvalifikace zájemců. Žalobce následně nevyhověl výzvě poskytovatele dotace k vrácení prostředků poskytnutých na příslušnou veřejnou zakázku „Systém řízení sítě sociálních služeb v Královéhradeckém kraji a koordinaci jejího financování“, čímž došlo k zadržení těchto prostředků a tím i k porušení rozpočtové kázně.
20. K věci žalovaný konstatoval, že daňová kontrola byla zahájena na základě podnětu samotného poskytovatele dotace, tedy Ministerstva práce a sociálních věcí. Ministerstvo uvedlo, že u žalobce proběhla veřejnosprávní kontrola, která dané pochybení zjistila. Jednalo se o porušení ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, které je dle části IV, odstavec 2.3 stanovené bodem 5 tabulky číslo 2 kap. 4 Metodického pokynu, verze 1.8, sankcionováno 5 % z částky skutečně vyplacené na předmětnou zakázku. Žalobce byl samotným poskytovatelem nejprve vyzván k vrácení předmětné částky, to však neučinil. Žalobce podal proti kontrolnímu zjištění poskytovatele námitky, které byly dne 17. 9. 2015 shledány nedůvodnými. Žalobci tedy bylo známo nejméně od září 2015, jaký je postoj poskytovatele k jeho pochybení a že poskytovatel bude dané prostředky žádat zpět.
21. K námitce žalobce, že za jeho konkrétní pochybení měla být uložena sankce ve výši 0 %, poskytovatel dotace uvedl, že za takové pochybení stanoví Pokyny ke stanovení finančních oprav dle COCOF sankci 25 %. Žalovaný k tomu uvedl, že v případě, když sám poskytovatel stanoví za dané pochybení sankci, není oprávněn při zjištění porušení rozpočtové kázně uložit sankci ve výši 0 Kč. Žalovaný totiž není účastníkem vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Kontrolu dodržení podmínek dotace provádí pouze orgány finanční správy, které dle ust. § 10 odst. 1 písm. h) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Finanční správě“) a o ust. § 44a odst. 9 a 11 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně, a to podle daňového řádu. V daném případě byl žalobci stanoven odvod ve výši 5 %.
22. K námitce žalobce, že ÚHOS neshledal v daném případě důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední, žalovaný uvedl, že tento orgán postupuje podle zcela odlišných hmotně právních i procesně právních předpisů, než orgány Finanční správy. Navíc sdělení o výsledku šetření vydané ÚHOS není rozhodnutím, jehož výrok by správce daně musel respektovat, jako například předběžnou otázku. ÚHOS se zabýval otázkou, zda došlo či nedošlo ke správnímu deliktu. Orgány Finanční správy však rozhodují o porušení rozpočtové kázně a odvodu, které nejsou správním deliktem ani sankcí (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č.j. 5 As 95/2014 – 46. ÚHOS stanoví pokutu za správní delikt na základě správního uvážení, kdežto orgány Finanční správy postupují při ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně podle daňového řádu a zákona o rozpočtových pravidlech, kde se neuplatní ani základní znaky správního trestání.

23. Žalovaný odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, konkrétně body 19 až 22. K tomu uvedl, že výši odvodu stanovil v nejnižší možné výši dané poskytovatelem dotace, jak je uvedeno i s odkazem na zprávu o kontrole v bodě 18 napadeného rozhodnutí. Porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a při stanovení odvodu nelze zohlednit případné zavinění příjemce dotace. Je tedy irrelevantní, z jakého důvodu žalobce do oznámení o zakázce neuvedl kvalifikační předpoklady, zůstává však faktem, že v něm zadány nebyly. A tím mohlo dojít k ovlivnění počtu uchazečů. Že se tak v konečném důsledku nestalo, bylo zohledněno právě ve výši stanoveného odvodu.
24. K námitce dotýkající se samotné výše uloženého odvodu žalovaný uvedl, že i sám poskytovatel dotace shledal uložení sankce ve výši 5 % za opodstatněné. Dále konstatoval, že Směrnice Evropské komise „COCOF 07/0037/03-CS“, tedy pokyny ke stanovení finančních oprav v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky, není dle názoru žalovaného pro orgány Finanční správy České republiky přímo závazná. Jedná se o směrnici závaznou primárně pro poskytovatele dotací ze zdrojů Evropské unie. Směrnice navíc stanoví postup při řešení nesrovnalostí, tedy jakým způsobem stanovit rozpětí za jednotlivá pochybení již v rozhodnutí o dotaci. Pojem nesrovnalost ale nelze ztotožňovat s porušením rozpočtové kázně, které je kvalifikovaným a přesně definovaným pojmem daným zákonem o rozpočtových pravidlech. Orgány Finanční správy nejsou jednou ze stran rozhodnutí či smlouvy o dotaci, nejsou v pozici poskytovatele dotací, není tedy umožněno v rámci rozhodnutí či smluv tuto směrnici zohlednit. Žalovaný ze své pozice zejména není oprávněn jakékoliv finanční opravy, které by byly v rozporu s rozhodnutím o dotaci či smlouvou o dotaci stanovit. Zákon o rozpočtových pravidlech také neobsahuje odkaz na žádný prováděcí předpis, kterým by se žalovaný mohl či měl při ukládání odvodů řídit. Uvedená směrnice se tak týká především poskytovatelů dotací, proto se jí také Ministerstvo práce sociálních věcí při formulaci rozhodnutí o dotaci řídilo.
25. K žalobcem namítanému zásahu do jeho majetkové sféry žalovaný konstatoval, že na dotaci není právní nárok a její poskytnutí je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena příslušnými podmínkami. Je proto zřejmé, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace. V dané věci je zřejmé, že žalobce souhlasil se zněním rozhodnutí o dotaci a jeho podmínkami. Za splnění podmínek dotace odpovídá zásadně její příjemce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č.j. 1 Afs 15/2012 – 38). Navíc peněžní prostředky z dotace nejsou původním vlastními silami vytvořeným majetkem žalobce. Tyto peněžní prostředky je nyní žalobce povinen částečně vrátit, neboť je zadržuje. Nedojde tak ke snížení jeho majetku. Není tedy zřejmé, jakým způsobem je žádostí poskytovatele dotace o vrácení poskytnutých prostředků zasahováno do jeho majetkové sféry.
26. K námitce týkající se zásahu do práv žalobce ze strany žalovaného, který dle jeho názoru porušil právo vlastnit majetek a právo na legitimní očekávání, žalovaný uvedl, že se mu ve spisovém materiálu nepodařilo identifikovat žádné indicie svědčící o legitimním

očekávání, které by snad poskytovatel dotace či správce daně nebo žalovaný v žalobci vyvolali. Naopak poskytovatel provedl u žalobce v roce 2015 veřejnosprávní kontrolu a z té již jednoznačně vyplývalo, že poskytovatel bude požadovat finanční prostředky ve výši 120 942,40 Kč vrátit.

III. Replika žalobce

1. Žalovaný nadále pomíjí věcnou podstatu sporu

27. Žalovaný ani správce daně zejména nijak dle žalobce věcně neodůvodnili svůj názor, že se žalobce měl při realizaci zadávacího řízení na předmětnou veřejnou zakázku dopustit porušení ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách takovým způsobem, který založil důvod pro uložení sankce. Dále pak neodůvodnili ani svůj závěr, že se v této věci dle jejich názoru nejednalo maximálně o formální porušení, nýbrž o pochybení klasifikované jako „méně závažné“, přestože z žalobcem doložených skutečností jednoznačně vyplývá, že údajné jeho pochybení nemělo a nemohlo mít žádný finanční dopad, a tak nemohlo být závažnějším než pouze formálním. Dle Rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. Metodického pokynu má být v takových případech uložena sankce ve výši 0 %, tedy reálně nemá být uložena sankce žádná. Rozhodnutí žalovaného, resp. správce daně jsou proto nepřezkoumatelná.

2. Žalovaný nemůže bez dalšího přebírat za vlastní zjištění domněnky poskytovatele

28. Značně zavádějící jsou dle žalobce tvrzení žalovaného, kterými tento poukazuje na údajnou nemožnost svou či správce daně odchýlit se od poskytovatelem stanovené 5 % sankce a v tomto kontextu na okolnosti, že údajné pochybení bylo zjištěno poskytovatelem v rámci jím provedené veřejnosprávní kontroly, kdy poskytovatel konstatoval, že se jednalo o porušení ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, které tento vyhodnotil jako nikoliv formální a tedy sankcionované dle Metodického pokynu sankcí 5%. Správce daně, resp. žalovaný, nemůže bez dalšího přebírat závěry poskytovatele, ten totiž není věcně příslušným k posouzení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Jediným věcně příslušným k takovému posouzení je právě správce daně, resp. žalovaný coby příslušný orgán Finanční správy (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č.j.: 6 Afs 270/2015–48, bod 61). Žalovaný si protiřečí, když sám na jednu stranu uvádí, že kontrolu dodržení podmínek dotace provádí pouze orgány Finanční správy, na druhou stranu bez dalšího přebírá zjištění poskytovatele dotace. Žalovaný totiž, jakožto věcně příslušný orgán, musí vycházet ze svých vlastních skutkových zjištění učiněných na základě řádně provedeného dokazování a své právní závěry musí řádně odůvodnit. Žalovaný a správce daně, aniž by věc sami náležitě posoudili, jen mechanicky přebírají poskytovatelovu domněnku ve smyslu ust. § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) že došlo k tvrzenému porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a nadto automaticky presumují, že jde o pochybení, které není jen formálním, nýbrž o stupeň závažnějším, za které je ukládána sankce 5 %. Žalovaný a správce daně se tak vyhýbají vlastnímu věcnému posouzení údajného pochybení žalobce spočívajícího v sankcionovatelném porušení ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách a popírají tak žalobcova procesní práva v řízení o porušení rozpočtové kázně, jakož i jeho ústavní právo na spravedlivý proces, neboť jeho věcné

námítky, že se takového porušení nedopustil, nebyly dosud náležitě a přezkoumatelným způsobem vypořádány věcně příslušným orgánem.

29. Nelze souhlasit s tvrzením žalovaného, že poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezil za údajné žalobcovo pochybení sankci ve výši 5 %. Žalovaný, stejně jako před ním správce daně, jen převzal domněnku poskytovatele, který nesprávně vyhodnotil charakter tvrzeného pochybení žalobce a v důsledku uvedeného jej podřadil pod nesprávné sankční ustanovení, resp. opomenul, že údajné pochybení žalobce mohlo být maximálně toliko formálním porušením, za které nemá být uložena žádná sankce. Nelze proto souhlasit ani s tvrzením žalovaného, že nemohl či neměl důvod klasifikovat údajné pochybení žalobce jako toliko formální a musel mu uložit sankci ukládanou za pochybení o stupeň vyšší intenzity závažnosti, tedy sankci 5 %.

3. Žalovaný rovněž pomíjí další skutečnosti relevantní pro uložení sankce

30. Žalobce uvedl, že žalovaný, resp. správce daně, dále zcela pomíjí zejména skutečnost, že žalobce požadavky na prokázání splnění kvalifikace v Oznámení o zakázce uvedl, a to zcela transparentně a srozumitelně odkazem na Zadávací dokumentaci volně dostupnou na profilu zadavatele. Žalobce tím naplnil základní zásady dle ust. § 6 zákona o veřejných zakázkách i účel ust. § 50 odst. 2 uvedené právní úpravy do maximální míry, jak to bylo v daném případě možné, když vzhledem k rozsahu textu stanovených požadavků na prokázání splnění kvalifikace a technickému omezení rozsahu jednotlivých kolonek stanoveného formuláře nebylo možné vepsat do Oznámení o zakázce celý text těchto požadavků, natož v odpovídající struktuře. Zkracování textu stanovených požadavků ve formuláři Oznámení o zakázce, aby se vešel do příslušných kolonek, by vedlo k přílišnému zjednodušení a zkreslení, tudíž by bylo krajně nevhodné a žalobce tak k němu nepřistoupil. Namísto toho uvedl v Oznámení o zakázce stručnou, jasnou a přesnou informaci, kde se lze seznámit s požadavky na prokázání splnění kvalifikace, a tyto v úplnosti přehledně specifikoval v Zadávací dokumentaci, uveřejněné na svém profilu zadavatele, kde byla neomezeně přístupná všem zájemcům o veřejnou zakázku, a tito se tak mohli za rovných podmínek seznámit s veškerými kvalifikačními předpoklady.

4. Žalovaný porušil zásadu proporcionality mezi výší sankce a závažností pochybení

31. Žalovaný dle žalobce dále zcela zavádějícím způsobem naznačuje, že dle jeho názoru se v daňovém řízení, na rozdíl od řízení o správním deliktu, neuplatní správní uvážení. Žalovaný rovněž tvrdí, že nemůže nijak zohlednit Pokyny COCOF či Sdělení ÚOHS, ani nikterak korigovat výši sankce předvídanou podmínkami dotace stanovenými Poskytovatelem, když žalovaný coby orgán finanční správy není jednou ze „stran“ veřejnoprávního vztahu z rozhodnutí o poskytnutí dotace či z případné smlouvy o poskytnutí dotace. K uvedenému tvrzení žalovaného žalobce uvedl, že žalovaný zcela pomíjí rozdíl mezi podmínkami dotace, které jsou stanoveny příslušným dotačním titulem a pro žalobce coby příjemce závazné, a domněnkou poskytovatele, že došlo k porušení těchto podmínek. Jak uvedeno shora, žalovaný nemůže jen přebírat domněnky poskytovatele o údajném pochybení, aniž by svůj závěr, že k takovému pochybení došlo, sám věcně odůvodnil.
32. Žalobce dále uvedl, že při stanovení výše odvodu je nutno užít zásadu proporcionality mezi závažností posuzovaného pochybení a výší sankce za ně ukládané. Při stanovení výše sankce je nezbytné – v souladu s uvedenou zásadou – přihlédnout též k závažnosti

následků vytýkaného pochybení. Správce daně, resp. žalovaný se tak nemůže vyhnout tomuto posouzení ani s poukazem na to, že poskytovatel využil možnost stanovit snížený odvod. Správce daně a žalovaný měli vzít v potaz, že údajné pochybení je zcela formálního charakteru a nemělo žádný vliv na splnění účelu poskytnuté dotace, přičemž nedošlo žádným způsobem ke zneužití prostředků, ani k nezákonnému obohacení žalobce. Veškeré prostředky byly využity zcela v souladu s cíli a účelem projektu. Z výše uvedených důvodů též nelze souhlasit s tvrzením žalovaného, že pro výši sankce by nebyla relevantní skutečnost, z jakého důvodu žalobce do Oznámení o zakázce (údajně) neuvedl požadavky na prokázání splnění kvalifikačních předpokladů. Nadto se žalobce důrazně ohrazuje proti tvrzení žalovaného, že „zůstává faktem“, že tyto požadavky v Oznámení o zakázce uvedeny nebyly. Žalobce totiž do Oznámení o zakázce tyto požadavky uvedl, a to odkazem, jak popsáno shora. Činění rozdílu mezi uvedením předmětného odkazu v příslušné kolonce formuláře, který je dle názoru žalovaného v rozporu s ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách a je tak sankcionován, a uvedením heslovitého či zkráceného popisu požadavků na prokázání splnění kvalifikace v takové kolonce, který je v souladu s daným ust. § 50 odst. 2 a není sankcionován, je přepjatý formalismus. Zároveň je názor žalovaného nelogický a příčí se i realitě zadávání veřejných zakázek. V praxi totiž uchazeči k rozhodnutí, zda se ucházet o veřejnou zakázku, v žádném případě nestačí informace uváděné v Oznámení o zakázce, nýbrž se musí seznámit i se zadávací dokumentací. Stejně tak nemůže uchazeč jen ze zkráceného nebo heslovitého vyjádření požadavků na prokázání splnění kvalifikace usuzovat, zda splňuje kvalifikaci a má tedy pro něj smysl se o veřejnou zakázku ucházet, nýbrž by stejně musel nahlédnout do jejich úplného popisu v Zadávací dokumentaci, aby si mohl takový úsudek učinit. Tvrzení žalovaného, že mohlo dojít k ovlivnění počtu uchazečů je tudíž nepodložené, naopak žalobce doložil, že jakékoliv ovlivnění bylo prakticky vyloučeno. Pokud by tedy bylo shledáno, že se žalobce dopustil pochybení, muselo by takové pochybení být posouzeno jako toliko formální, jehož důsledkem by nemělo být uložení sankce.

33. Žalobce trval na tom, že žalovaný měl při rozhodování o porušení rozpočtové kázně přihlídnout ke Sdělení ÚOHS, alespoň jako k důkazu a vypořádat se s ním v odůvodnění rozhodnutí. Stejně tak měl při úvaze o výši sankce zohlednit skutečnost, že rovněž dle Pokynů COCOF nemá být za pochybení, které nemá finanční dopad, ukládána sankce. Žalovaný však neodůvodnil, v čem dle jeho názoru v této věci spatřuje možný finanční dopad údajného pochybení žalobce a z jakého důvodu toto pochybení považuje za závažnější než pouze formální, přesto potvrdil (resp. uložil) sankci. Žalovaný řádně nezohlednil ani předmětné Sdělení ÚOHS, v němž ÚOHS poté, co na základě podnětu poskytovatele prošetřil údajné pochybení žalobce ve veřejné zakázce, konstatoval, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední. Přitom ÚOHS, pokud by měl za to, že údajné pochybení žalobce je vskutku porušením zákona o veřejných zakázkách, by musel zahájit řízení z moci úřední, neboť předmětné pochybení, které mělo spočívat v neuvedení, resp. nespecifikování požadavků na prokázání splnění kvalifikace v Oznámení o zakázce, by bez ohledu na intenzitu závažnosti pochybení muselo být správním deliktem dle § 120 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách. Ovšem ÚOHS v daném pochybení žádné důvody pro zahájení řízení neshledal. Z uvedeného je zcela zřejmé, že ÚOHS dané pochybení nejen neposoudil jako správní delikt, ale ani jako porušení zákona o veřejných zakázkách. Tvrzení žalovaného, že ÚOHS řešil jinou otázku, tedy není příléhavé.

34. Žalobce se neztotožnil s tvrzením žalovaného, že nedošlo k tvrzenému zásahu do jeho majetkové sféry či jeho legitimního očekávání. Žalobce dotaci, na kterou má za předpokladu dodržení dotačních podmínek nárok (viz bod 51 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14, ze dne 16. 6. 2015, č. 177/2015 Sb.), použil v souladu těmito podmínkami a na stanovený účel, přesto mu rozhodnutí ukládají její část vrátit ze svých vlastních prostředků, čímž dochází ke zmenšení jeho majetku.

IV. Posouzení věci krajským soudem

35. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) bez nařízení jednání, když žalobce i žalovaný vyslovili s tímto postupem souhlas. Po prostudování obsahu správního spisu v kontextu s žalobními námitkami pak usoudil následovně.
36. Ze skutkových okolností projednávané věci krajský soud zjistil, že v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace č.: OPLZZ-ZS824-73/2013, vydaným dne 4. 9. 2013 Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „Poskytovatel“) na základě § 14 zákona o rozpočtových pravidlech, byla žalobci poskytnuta dotace z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost na realizaci projektu „Rozvoj dostupnosti a kvality sociálních služeb v Královéhradeckém kraji IV“, reg. č. CZ.1.04/3.1.00/A9.00006 (dále jen „Projekt“).
37. V rámci realizace Projektu žalobce zadával podlimitní veřejnou zakázku na služby s názvem „Systém řízení Sítě sociálních služeb v Královéhradeckém kraji a koordinace jejího financování“ v otevřeném řízení podle § 27 zákona o veřejných zakázkách.
38. Z podnětu Poskytovatele č. j. MPSV-2016/105596-852 ze dne 14. 6. 2016 zahájil Finanční úřad pro Královéhradecký kraj daňovou kontrolu v rozsahu v podnětu nahlášené nesrovnalosti spočívající v uskutečnění údajně nezpůsobilých výdajů v celkové výši 2 418 848 Kč, jejímž předmětem byla kontrola skutečností rozhodných pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle Rozpočtových pravidel a jejímž výsledkem byla zpráva č. 2016/170 o daňové kontrole č. j. 1850105/16/2700-31471-609033, projednaná s žalobcem dne 28. 11. 2016. Na základě uvedené kontroly dospěl správce daně ke kontrolnímu zjištění, že žalobce v Oznámení o zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku ze dne 17. 12. 2013, identifikační číslo: 70889546 neuvedl požadavky na prokázání splnění kvalifikace, nýbrž pouze odkaz na Zadávací dokumentaci ze dne 16. 12. 2013, čímž měl porušit § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Zároveň měl tímto porušit Metodický pokyn pro zadávání zakázek ze dne 1. 10. 2013, verze 1.8 (dále jen „Metodický pokyn“), potažmo podmínku Rozhodnutí o poskytnutí dotace uvedenou v části II, bodu 8. Správce daně dále zjistil, že v důsledku uvedeného porušení byla dne 9. 12. 2015 žalobci zaslána poskytovatelem výzva č. j. 2015/73294-871, ze dne 8. 12. 2015, kterou poskytovatel žalobce vyzval dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech k vrácení části dotace ve výši 120 942,40 Kč ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení předmětné výzvy. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce ve lhůtě stanovené v předmětné výzvě částku ve výši 120 942,40 Kč neuhradil, správce daně dospěl k závěru, že nevrácením části poskytnutých peněžních prostředků došlo k zadržení těchto prostředků dle § 3 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech, a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) této právní úpravy.

39. Žalobce s výše uvedeným kontrolním zjištěním nesouhlasil, a to z důvodů, které uvedl ve svém vyjádření ke kontrolnímu zjištění, č. j. KUKHK-25196/SV/2016, ze dne 25. 10. 2016. Namítal, že údajné pochybení mohlo být maximálně formálním porušením zákona o veřejných zakázkách, resp. Metodického pokynu, které je stiženo sankcí ve výši 0 %. Správce daně ve zprávě o daňové kontrole konstatoval, že námitky žalobce uvedené ve vyjádření k výsledku kontrolního zjištění nemají na výsledek kontrolního zjištění vliv, a tak setrval na svých závěrech vyjádřených ve výsledku kontrolního zjištění a dne 2. 12. 2016 vydal platební výměry, kterými vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně, a to ve výši 5 % částky dotace použité na financování veřejné zakázky. Žalobce se odvoláními ze dne 12. 12. 2016 domáhal zrušení platebních výměrů a zastavení řízení či vrácení věci k rozhodnutí správci daně.
40. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že v daném případě se nejednalo maximálně o formální porušení zákona o veřejných zakázkách, popř. Metodického pokynu. Nejednalo se totiž o: „formální porušení postupu pro zadávání zakázek bez finančního dopadu“ dle kap. 4.2.4 tabulka 2 bod 19 Metodického pokynu, nýbrž o porušení konkrétní povinnosti, které je v Metodickém pokynu specifikováno zcela samostatně. Z tohoto důvodu správce daně při vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně vycházel z dikce kap. 4.2.4 tabulka 2 bod 5 Metodického pokynu, kde je klasifikováno porušení, kterého se žalobce dopustil, včetně procentního rozmezí, jež je za dané porušení ukládáno. Správce daně při vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně zohlednil právě i skutečnosti, že dané pochybení nemělo vliv na průběh a výsledek zadávacího řízení a že všichni potenciální uchazeči měli možnost přístupu k Zadávací dokumentaci, a nikdo tedy nebyl diskriminován (viz Zpráva o daňové kontrole, strana 7), když podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. Metodického pokynu klasifikoval žalobcovo pochybení jako méně závažné a vyměřil odvod na spodní hranici procentního rozmezí odpovídajícímu příslušnému porušení rozpočtové kázně, tedy ve výši 5 % z částky dotace použité na financování předmětné veřejné zakázky.
41. Žalovaný byl toho názoru, že nelze souhlasit, že podstata ustanovení § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách byla naplněna uvedením věty: „Podrobný popis je obsažen v zadávací dokumentaci uveřejněné na profilu zadavatele.“ v Oznámení o zakázce, neboť se nejedná o konkrétně vyjmenované požadavky na prokázání splnění kvalifikace, nýbrž o pouhou informaci o tom, kde mohou potenciální uchazeči požadavky na prokázání kvalifikace nalézt. Dle uvedeného ustanovení je přitom míněno, že se potenciální uchazeči dozvědí přímo z oznámení nebo z výzvy o zahájení zadávacího řízení, jaké požadavky jsou potřebné k tomu, aby se mohli ucházet o předmětnou veřejnou zakázku, což uvedení citované věty nesplňuje, neboť tato věta pouze odkazuje na Zadávací dokumentaci a potenciálním uchazečům o požadavcích na prokázání kvalifikace u předmětné veřejné zakázky nepředá žádnou konkrétní informaci. Tvrzení žalobce, že správce daně své závěry o porušení zákona o veřejných zakázkách vyvodil z komentáře uvedeného v ASPI, nelze přisvědčit, neboť z dikce § 50 odst. 2 uvedené právní úpravy je zcela zřejmé (a to i bez aplikace příslušného komentáře z ASPI), že požadavky na prokázání splnění kvalifikace musí zadavatel uvést v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení. Pro splnění podmínky dle § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách stačí, uvede-li zadavatel požadavky na prokázání kvalifikace v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení heslovitě, přičemž podrobně je může specifikovat v kvalifikační či zadávací dokumentaci. Pokud byly požadavky na prokázání splnění

kvalifikace v počtu znaků rozsáhlé natolik, že je z kapacitních důvodů nebylo možné uvést do oznámení o zakázce, měly být uvedeny alespoň stručným způsobem (zkráceně).

42. Pro posouzení žalobních bodů považuje krajský soud za stěžejní výklad ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách ve vazbě na Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. OPLZZ-ZS824-73/2013 a Metodický pokyn pro zadávání zakázek OP LZZ.
43. Z ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je seznatelné, že *„Požadavky na prokázání splnění kvalifikace stanoví veřejný zadavatel v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení. Podrobná specifikace těchto požadavků může být uvedena v kvalifikační či zadávací dokumentaci“*.
44. Ze skutkových okolností projednávané věci je dále zřejmé, že v Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. OPLZZ-ZS824-73/2013 byl žalobce, jakožto příjemce dotace, zavázán povinností postupovat při zadávání zakázek v rámci realizace projektu v souladu s pravidly stanovenými Metodickým pokynem pro zadávání zakázek OP LZZ. Tento metodický pokyn v kapitole 4.2.4, tabulce 2 bodu 5 považuje za porušení rozpočtové kázně *„Porušení povinnosti specifikovat v zadávací dokumentaci a v oznámení o zahájení zadávacího řízení kvalifikační předpoklady a hodnotící kritéria v rozsahu požadovaném zákonem o veřejných zakázkách.“* Za toto porušení je pak stanovena sankce *„25 % - 30 % částky dotace použité na financování předmětné zakázky, v méně závažných případech 5 – 10 %.“*
45. Ze shora citovaných ustanovení zákona o veřejných zakázkách a rovněž i metodického pokynu pro zadávání zakázek, který byl s ohledem na Rozhodnutí o poskytnutí dotace pro žalobce závazný, lze nepochybně dovodit, že povinností žalobce bylo specifikovat v Oznámení o zakázce požadavky na prokázání splnění kvalifikace. To však žalobce neučinil. V jeho Oznámení o zakázce pouze konstatoval, že *„Podrobný popis je obsažen v zadávací dokumentaci uveřejněné na profilu zadavatele“*. Jak totiž vyplývá ze shora uvedeného, v daném oznámení musí být požadavky na prokázání splnění kvalifikace výslovně stanoveny, přičemž v zadávací dokumentaci, na kterou žalobce v oznámení odkazuje, pak může být uvedena pouze podrobná specifikace.
46. Žalobce tedy povinnosti vyslovené v zákoně o veřejných zakázkách nedostál, správce daně proto v souladu s požadavky stanovenými v závazném Metodickém pokynu přistoupil k vyměření sankce za porušení této povinnosti.
47. Krajský soud nemohl přisvědčit žalobní námitce, že závěry žalovaného nejsou dostatečně podloženy a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v souladu se zákonem i Metodickým pokynem reagoval na námitku žalobce, dle níž mělo být za dané situace přistoupeno k aplikaci bodu 4 nebo bodu 19 kapitoly 4.2.4 tabulky 2. Krajský soud se přiklání k jeho názoru, že vzpomínané body v sobě zahrnují Porušení jiných povinností týkajících se uveřejňování a dále Formální porušení postupů pro zadávání zakázek bez finančního postihu. Takové situace však v projednávané věci nenastaly. Žalobce svým postupem porušil povinnost specifikovat v Oznámení o zakázce kvalifikační předpoklady. Tento nedostatek je v kapitole 4.2.4 tabulce 2 Metodického pokynu kvalifikován jako samostatný typ porušení rozpočtové kázně a je pro něho stanovena i samostatná výše sankce. V tomto případě tedy nepřipadá v úvahu aplikovat na tento postup jiný typ (žalobcem navržený) porušení rozpočtové kázně, nelze jej kvalifikovat jako Porušení jiných povinností týkajících se uveřejňování a ani jako Formální porušení postupů pro zadávání zakázek bez finančního dopadu, byť u těchto

typů porušení dosahuje sankce 0 %. V žádném případě tak nelze souhlasit s žalobcem, že by se mohlo jednat o jakousi generální klauzuli aplikovatelnou na jakékoliv formální porušení postupů. Znovu je třeba zdůraznit, že žalobce porušil konkrétní typovou povinnost, za kterou je i v Metodickém pokynu stanovena konkrétní výše sankce.

48. Žalovanému rovněž nelze vytýkat, že při svém postupu nezohlednil Sdělení o výsledku šetření podnětu, vydané Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Při vyslovení tohoto názoru vycházel krajský soud ze závazné judikatury Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č.j. 4 Afs 167/2016-47 a dále rozsudku ze dne 6. 9. 2017, č.j. 6 Afs 281/2016-86, z nichž vyplývá, že „*institut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší, než institut správního deliktu a závěr jednoho orgánu veřejné moci, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, proto není na překážku závěru jiného orgánu veřejné moci, že došlo k porušení rozpočtové kázně.....Podle Nejvyššího správního soudu tedy správce daně byl oprávněn posoudit, jestli stěžovatel porušil zákon o veřejných zakázkách, zcela samostatně.*“ Z takto vysloveného závazného právního názoru lze tedy dovodit, že posouzení správce daně, zda žalobce porušil rozpočtovou kázeň, je nezávislé na názoru Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vysloveném ve Sdělení o výsledku šetření podnětu. Nebylo proto ani povinností žalovaného, jak se žalobce mylně domnívá, vypořádat se s tímto sdělením jako jedním z klíčových důkazů.
49. Krajský soud přisvědčil názoru žalovaného, že při vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně bylo nutné zohlednit skutečnost, že všichni potencionální uchazeči měli možnost přístupu k zadávací dokumentaci a nikdo tedy nebyl diskriminován. Pokud tedy správce daně při zohlednění této skutečnosti vyměřil odvod na spodní hranici procentního rozmezí odpovídajícího příslušnému porušení rozpočtové kázně, lze jeho postup považovat za zákonný, odpovídající požadavkům Metodického pokynu. Tento postup žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně na str. 5 odůvodnil. Krajský soud se tak s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nemohl ztotožnit.
50. Krajský soud považoval za nedůvodnou i námitku žalobce, dle níž smysl, podstata a účel ust. § 50 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách byly v projednávané věci naplněny. Předmětné ustanovení totiž vyžaduje, aby požadavky na prokázání splnění kvalifikace byly stanoveny v oznámení o zahájení zadávacího řízení. Teprve poté bylo připuštěno, aby jejich podrobná specifikace byla uvedena v kvalifikační či zadávací dokumentaci. Námitce žalobce proto nelze přisvědčit.
51. Nelze se rovněž přiklonit k názoru žalobce, že výše uloženého odvodu je nepřiměřená. Žalobce s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu připomněl, že žalovaný musí výši odvodu stanovit v souladu s principem proporcionality a tento důsledně aplikovat. Krajský soud má za to, že žalovaný tomuto požadavku dostál. Jak již bylo shora konstatováno, správce daně vyměřil odvod na spodní hranici procentního rozmezí odpovídajícího příslušnému porušení rozpočtové kázně, které spočívalo v porušení povinnosti specifikovat kvalifikační předpoklady v Oznámení o zahájení zadávacího řízení. Sankce v méně závažných případech za toto porušení je v Metodických pokynech stanovena v rozpětí 5 – 10 %. Správce daně tedy sankci stanovil v nejnižší možné míře. Učinil tak z důvodu, že pochybení kvalifikoval jako méně závažné. Žalobce se domáhá, aby na daný případ byl aplikován jiný typ porušení, kde sankce mohla dosahovat i 0 %.

Jak již bylo konstatováno výše, žalobcem navrhované typy porušení rozpočtové kázně však v daném případě nebylo možno použít.

52. Krajský soud nemohl přisvědčit ani žalobní námitce, dle níž došlo postupem správce daně i žalovaného k zásahu do práv žalobce a to poškozením jeho majetkových práv. Prvně je nutno konstatovat, že žalovaný postupoval, jak vyplývá ze shora uvedeného, v souladu se závaznou právní úpravou, ale i Rozhodnutím o poskytnutí dotace a Metodickými pokyny. K této otázce se přílehlavým způsobem vyjádřil i žalovaný ve svém písemném vyjádření. Lze se přiklonit k jeho konstatování, že „na dotaci není právní nárok a její poskytnutí je dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena příslušnými podmínkami. Je proto zřejmé, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat zákonné podmínky, ale i podmínky Rozhodnutí o poskytnutí dotace. I tuto žalobní námitku proto krajský soud označil za nedůvodnou.
53. Krajský soud proto musel žalobu dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
54. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nevzniklo. Ze spisu nevyplývalo, že by žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Hradec Králové 24. května 2019

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu