



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců Mgr. Václava Trajera a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse ve věci

žalobce: **Statutární město Ústí nad Labem**, IČO: 00081531,
sídlem Velká Hradební 2336/8, 400 01 Ústí nad Labem,

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**,
sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2016, č. j. MF-21784/2016/1203-2,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 26. 8. 2016, č. j. MF-21784/2016/1203-2, **se pro nezákonnost zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2016, č. j. MF-21784/2016/1203-2, jímž byl co do výše odvodu změněn platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce odvodu“) ze dne 8. 10. 2013, č. 27/2013, č. j. RRSZ 11422/2013, a to z částky 499 741 Kč na 24 988 Kč. Tímto platebním výměrem správce odvodu podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně u projektu reg. č. CZ.1.09/1.1.00/24.00593 s názvem „*Městské sady – aktivní park*“. Žalobce současně v žalobě navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobce namítal, že se žalovaný řádně nevypořádal s námitkami vznesenými v průběhu řízení, zejména s námitkou týkající se prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jeho příspěvkovým organizacím uplatněnou v rámci odvolání. Podle žalobce dále žalovaný řádně neprozkoumal skutečný stav věci, na základě čehož vydal nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti neměl vliv na výběr nejvhodnějšího a nejvýhodnějšího uchazeče a byl v dané době legitimní.
3. Podle žalobce sice žalovaný vypořádal námitku vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky, ovšem ne tak, jak žalobce uváděl. Z hlediska přijetí dotace by mělo být primárně posuzováno, zda byla použita k danému účelu, nikoli zda v procesu zadání veřejné zakázky došlo k nějakému pochybení, které je podle žalobce oprávněn zkoumat a sankcionovat pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V tomto smyslu považoval žalobce napadené rozhodnutí za paakt, jenž nemůže být nadán takovou právní silou, která je mu přisuzována. Žalovanému dále žalobce vytýkal, že nepřihlédl ke způsobu skutečného využití dotace. Žalobce zdůraznil, že dotace byla využita k danému účelu (lokalita prošla zdárným procesem revitalizace) a řádně proinvestována, přičemž vytýkaná pochybení jsou pouze marginální a ryze procesního charakteru. Dodal, že zadávací řízení nemůže být samoúčelné, ale jeho cílem je vybrat v daném místě a čase nejvhodnější nabídku. Postupem času se podle žalobce od tohoto prioritního cíle „atrahovalo“ (žalobce patrně mínil „ustoupilo“ či „upustilo“, pozn. soudu) a řízení se posunulo do roviny samoúčelného bezmyšlenkovitého dodržování formálních pravidel bez ohledu na výsledek, což žalobce označil za chybný a nepřijatelný jev. Podotkl, že správní orgány nevyčísly vytýkané pochybení a nezhodnotily jeho vliv na poskytnutou dotaci jako celek. Napadené rozhodnutí je proto podle žalobce *a priori* špatné, odporuje dobrým mravům a je přespříliš přísné, neboť smysl poskytnuté dotace byl beze zbytku dodržen a pochybení v rámci procesu veřejné zakázky byla toliko marginální. Žalobce poznamenal, že na tom nic nemění ani skutečnost, že žalovaný uložený odvod snížil na 5 % původní hodnoty, když se nejednalo o individuální posouzení, ale o posouzení standardizované.
4. Žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, sp. zn. 4 As 215/2014, zdůraznil, že při hodnocení neurčitého pojmu neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků je nutné vycházet z účelu poskytnutých peněžních prostředků
Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a jeho naplnění, přičemž nikoli každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněným použitím prostředků a vedoucím k jejich vrácení do veřejného rozpočtu. Podle žalobce je proto třeba zohlednit závažnost konkrétního porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení, posoudit jejich dopady, zjistit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Potřeba zkoumat eventuální porušení právního předpisu ve vztahu k poskytnuté dotaci jako celku přitom podle žalobce vyplývá i z § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel. Žalobce dále poukázal na § 99 odst. 2 daňového řádu a konstatoval, že správce odvodu ani žalovaný nebyli kompetentní rozhodovat o tom, zda došlo k porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a k naplnění příslušné skutkové podstaty správního deliktu; nepříslušelo jim ani uvedený zákon vykládat.

5. Závěrem žalobce shrnul, že žalovaný pochybil, když nezohlednil závažnost vytýkaného pochybení s ohledem na poskytnutou dotaci jako celek, tedy že naprostá většina dotace byla použita v souladu s jejím účelem a diskutabilní může být jen ta část dotace, která představovala náklady na administraci veřejné zakázky. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí shledal žalobce v tom, že žalovaný snížil původně vyměřený odvod na základě jakýchsi pokynů COCOF s pevně nastavenými procentuálními sazbami, nikoli na základě individuálního posouzení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí. Popsal skutkové okolnosti případu a uvedl, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak se vypořádal s relevantními argumenty žalobce, které skutečnosti vzal za podklad rozhodnutí, jakými úvahami se řídil a podle které právní normy rozhodl. Žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně vylíčil skutkový děj, jakož i vztah mezi skutkovými zjištěními a uvedl své úvahy při hodnocení důkazů a právní závěry. Nadto k otázce požadavku náležitého odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000. Žalovaný proto odmítl žalobcem namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dále připomněl povinnosti žalobce jakožto příjemce dotace a dodal, že se v daném případě jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, a proto žalobce neměl povinnost zadávat veřejnou zakázku podle zákona o veřejných zakázkách, nicméně podle § 2 odst. 2 písm. c) uvedeného zákona byl povinen dodržet zásady uvedené v § 6 téhož zákona, tedy zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
7. K argumentaci žalobce týkající se prohlášení o bezdlužnosti, žalovaný poznamenal, že dluh vůči žalobci vzniklý na základě smluvního vztahu je pouze soukromoprávním závazkem, jehož existenci nelze dávat do souvislosti se schopností uchazeče plnit předmět nového smluvního závazku případně vzniklého na základě veřejné zakázky. Na podporu svého tvrzení poukázal na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2016, sp. zn. 31 Af 6/2014. Námitku nedodržení § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel považoval žalovaný za zmatečnou, neboť k porušení rozpočtové kázně nepochybně došlo, jelikož neoprávněným použitím peněžních prostředků je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem o veřejných zakázkách.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

8. K námitce nezohlednění vlivu pochybení na dodržení účelu dotace žalovaný uvedl, že posoudil všechny relevantní skutečnosti a stanovil odvod v nejnížší možné míře (5 % z poskytnuté dotace). Výši odvodu stanovil žalovaný podle Rozhodnutí Komise ze dne 19. 12. 2013, kterým se stanovují a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dále jen „pokyny COCOF“). Žalovaný zdůraznil, že tyto pokyny používá k zajištění rovného přístupu k odvolatelům, a to i za pomoci žalobcem zpochybňovaných pevně nastavených procentuálních sazeb. Žalovaný upozornil na to, že vždy činí úvahu, kterou z předepsaných sazeb aplikovat. V daném případě přihlédl k tomu, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v pravomocném rozhodnutí ze dne 6. 3. 2013 konstatoval, že se žalobce při zadávání veřejné zakázky „*Městské sady – aktivní park*“ dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, když požadoval předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci, přičemž tento postup ovlivnil výběr nejvhodnější nabídky. Žalovaný dále přihlédl k tomu, že se jednalo o jediné prokázané pochybení žalobce při zadávání předmětné veřejné zakázky. Žalovaný měl za to, že postupoval v souladu se zásadou legitimního očekávání, se svou rozhodovací praxí a rovněž s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podotkl, že pokyny COCOF se použijí v případech, kdy není možné vyčíslit finanční důsledky pro danou zakázku, jejich aplikací je možné zohlednit závažnost nesrovnalostí a zásadu proporcionality a zajistit rovnost rozhodování ve srovnatelných případech.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

9. V replice ze dne 15. 12. 2016 žalobce konstatoval, že nemohlo dojít k porušení povinností stanovených zákonem o veřejných zakázkách, neboť se jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu nepodléhající dikci zákona o veřejných zakázkách s výjimkou jeho § 6, který však porušen nebyl. Žalobce dále opětovně poukázal na skutečnost, že nedošlo k individuálnímu posouzení závažnosti vytýkaného pochybení, nýbrž byly použity pokyny COCOF, tedy právně nezávazný metodický materiál. Podle žalobce není pravdou, že vliv pochybení na výši odvodu byl dostatečně posouzen a odvod byl stanoven v nejnížší možné míře, neboť v jiné věci na základě odvolání proti rozhodnutí správce odvodu žalovaný snížil vyměřený odvod na cca 2,5 %, tedy nikoli podle pomocných metodických tabulek. Žalobce připomněl, že mimo soudní soustavu toliko Úřad pro ochranu hospodářské soutěže může posuzovat, zda jednání naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu, a proto by při respektování zásady *ne bis in idem* podle žalobce neměla být sankce uložená tímto úřadem již dublována.

Ústní jednání soudu

10. Při jednání soudu konaném dne 12. 9. 2018 pověřená pracovnice žalobce přednesla žalobu shodně jako v jejím písemném vyhotovení. Dále podotkla, že projednávaná věc je obdobná s případem, ze kterého vzešel rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017-30, a kde bylo žalobci vyhověno.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

11. Pověřená pracovnice žalovaného při tomtož jednání odkázala na písemné vyjádření k žalobě a na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Trvala na tom, že žaloba není důvodná.

Správní spis

12. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Podle čl. I bodu 4 Smlouvy č. CZ.1.09/1.1.00/24.00593 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 1. 6. 2010 (dále jen „smlouva o dotaci“) se poskytování dotací řídí Regionálním operačním programem NUTS II Severozápad pro období 2007 až 2013, jeho prováděcím dokumentem, Příručkou pro žadatele, Příručkou pro příjemce, podmínkami příslušné výzvy a dalšími metodickými dokumenty řídicího orgánu regionálního operačního programu. Podle čl. XI bodu 1 smlouvy o dotaci byl žalobce jako příjemce dotace povinen při realizaci projektu uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o veřejných zakázkách, je-li zadavatelem podle tohoto zákona, a v souladu s Pokyny pro zadávání zakázek, pokud se na něj zákon o veřejných zakázkách nevztahuje nebo jde o zakázky malého rozsahu podle § 12 odst. 3 tohoto zákona. V poznámce pod čarou k tomuto ujednání je uvedeno, že porušení tohoto odstavce, které neovlivní, a to ani potenciálně, výběr nejvhodnější nabídky, ani cenu zakázky, nebude ze strany poskytovatele dotace hodnoceno jako porušení rozpočtové kázně (za předpokladu, že se nejedná o správní delikt). Podle čl. XXI odst. 4 smlouvy o dotaci platí, že pokud zjištěná skutečnost bude ze strany příjemce dotace představovat porušení rozpočtové kázně, je příjemce dotace povinen provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu poskytovatele dotace; odvod odpovídá částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.
13. Ve výzvě ze dne 4. 6. 2009 k podání nabídek na plnění veřejné zakázky malého rozsahu „*Městské sady – aktivní park*“ – *výběr dodavatele geologie* žalobce jakožto zadavatel požadoval, aby přílohou každé nabídky bylo čestné prohlášení, že uchazeč není dlužníkem žalobce ani žádné příspěvkové organizace zřízené žalobcem (tj. nemá závazky po lhůtě splatnosti).
14. Ze zprávy o auditu operace č. 100, zpracované auditním orgánem žalovaného dne 16. 4. 2012, konkrétně ze zjištění č. 3 vyplynulo, že žalobce ve výzvě více zájemcům k podání nabídky na plnění veřejné zakázky na služby ze dne 4. 6. 2009 stanovil uchazečům předložení tzv. „Prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli“. Auditní orgán uvedl, že vzhledem k tomu, že v případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek veřejného zadavatele jsou základní kvalifikační předpoklady zákonem o veřejných zakázkách stanoveny taxativně a finanční závazky vůči zadavateli nejsou obsahem základních kvalifikačních předpokladů ani žádného z ostatních kvalifikačních předpokladů, mohlo by být stanovení takových kvalifikačních předpokladů u veřejné zakázky malého rozsahu chápáno jako porušení zásady zákazu diskriminace a takovýto postup by mohl mít podstatný vliv na výběr nejvhodnější zakázky. Uvedené skutečnosti vyhodnotil auditní orgán jako porušení bodu 2.2.2 Příručky pro příjemce a čl. 1 Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, a doporučil finanční korekci ve výši 10 % hodnoty dotčené zakázky; ve vztahu k certifikovaným výdajům 540 260 Kč šlo o částku 54 026 Kč.
15. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 2. 12. 2013, č. j. ÚOHS-R76/2013/VZ-23309/2013/310/PMa, zamítl žalobcův rozklad a potvrdil

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

rozhodnutí téhož úřadu ze dne 6. 3. 2013, jímž byl žalobce shledán vinným ze správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Tohoto deliktu se žalobce dopustil tím, že při zadávání veřejné zakázky „*Městské sady – aktivní park*“ nedodržel postup stanovený v § 50 odst. 1 a 3 téhož zákona tím, že v bodě 5. kvalifikační dokumentace požadoval, aby zájemci v žádosti o účast v užším řízení a k prokázání splnění kvalifikace předložili čestné prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Jednalo se o podlimitní veřejnou zakázku formou užšího řízení, jehož oznámení bylo uveřejněno dne 10. 8. 2009; předmětem této zakázky byla vlastní revitalizace městských sadů, nikoli výběr dodavatele geologie.

16. Na základě uvedených zjištění vydal správce odvodu dne 8. 10. 2013 platební výměr č. 27/2013, č. j. RRSZ 11422/2013, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 499 741 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím, jež nabylo právní moci dne 29. 8. 2016.

Posouzení věci soudem

17. Před vlastním přezkoumáním napadeného rozhodnutí je podle názoru soudu nezbytné reagovat na to, že žalobce setrvale označuje správce odvodu, tj. správní orgán prvního stupně, za osobu zúčastněnou na řízení. Správci odvodu však takové postavení nepřislouží, neboť nesplňuje zákonné podmínky upravené v § 34 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu totiž platí, že správní orgán prvního stupně není účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a nemůže být ani osobou zúčastněnou na tomto řízení (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013-25, nebo ze dne 27. 9. 2013, č. j. 5 As 57/2013-16, obě dostupná na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46, publ. pod č. 3453/2016 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud k této problematice doplnil, že „[r]egionální rada regionu soudržnosti rozhoduje v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně ... jako veřejnoprávní subjekt, na který byl na základě zákona přenesen výkon veřejné správy; nemá proto v soudním řízení postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.“. Vycházejí z citované judikatury proto zdejší soud správce odvodu za osobu zúčastněnou na tomto soudním řízení nepovažoval.
18. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

19. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a po provedeném jednání dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nepřisvědčil však všem žalobním bodům.
20. Nejprve se soud zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v tom, že se žalovaný řádně nevypořádal s jeho argumentací týkající se prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jeho příspěvkovým organizacím uplatněnou v rámci odvolání a že snížení původně vyměřeného odvodu bylo provedeno na základě pokynů COCOF s pevně nastavenými sazbami, a nikoli na základě individuálního posouzení. Vytýkané nedostatky však soud nezjistil. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, z jakého důvodu považoval zmíněný požadavek na předložení prohlášení o bezdlužnosti za porušení povinnosti stanovené zákonem o veřejných zakázkách, když přitom odkázal na rozhodovací činnost Úřadu na ochranu hospodářské soutěže i na relevantní judikaturu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje ani to, že žalovaný snížil původně vyměřený odvod s využitím pokynů COCOF, neboť žalovaný naprosto srozumitelně popsal, z jakých důvodů tyto pokyny použil a na základě jakých skutečností dospěl k sazbě odvodu ve výši 5 % z hodnoty peněžních prostředků poskytnutých na financování veřejné zakázky. Toto odůvodnění soud shledal dostačujícím, přičemž v této souvislosti podotýká, že žalobce spíše než s rozsahem vypořádání svých námitek nesouhlasí s názory žalovaného, což ovšem není otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž jeho věcné správnosti, resp. zákonnosti, kterou se soud bude zabývat níže.
21. Poté soud přistoupil k posouzení námítky, že žalovaný řádně neprozkoumal skutečný stav věci. Ani této námitce soud nepřisvědčil. Podle názoru soudu spočívá spor mezi účastníky řízení v rovině právního posouzení otázky, zda uplatněný požadavek žalobce na předložení prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím, představuje porušení povinností žalobce vyplývajících ze smlouvy o dotaci (potažmo ze zákona o veřejných zakázkách) spočívající v možné diskriminaci, a tedy porušení rozpočtové kázně, a jakým způsobem má být hodnocena intenzita tohoto porušení a jeho vliv na výběr nejvhodnější zakázky a účel poskytnuté dotace. Z tohoto hlediska zjistil žalovaný skutkový stav naprosto dostatečně.
22. Před vypořádáním dalších žalobních námitek považuje soud za potřebné zdůraznit, že se žalobce mylí, pokud se domnívá, že případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky je oprávněn zkoumat a sankcionovat pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Vzhledem k tomu, že se žalobce ve smlouvě o dotaci zavázal dodržovat při zadávání veřejných zakázek určitá pravidla a tato povinnost mu zároveň vyplývá i ze zákona o veřejných zakázkách, může nedodržení těchto pravidel znamenat porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel, k jehož projednání včetně případného uložení odvodu je podle odstavce 11 písm. b) téhož ustanovení příslušný Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, tj. správce odvodu. Odvolacím orgánem je pak v souladu s § 22 odst. 12 větou druhou rozpočtových pravidel Ministerstvo financí, tj. žalovaný. Případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky (včetně porušení zákona o veřejných zakázkách) je proto z hlediska možného porušení rozpočtové kázně oprávněn posuzovat jak správce odvodu, tak i žalovaný, a to zcela samostatně (k tomu srov. např. bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-86, publ. pod č. 3647/2017 Sb. NSS, dostupného na Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

www.nssoud.cz, a další rozsudky v něm citované). Zdejší soud proto nepřisvědčil ani tvrzení žalobce, že napadené rozhodnutí je paakt.

23. Žalobce by si měl uvědomit, že smyslem odvodu za porušení rozpočtové kázně je napravení vadného stavu, kdy příjemce prostředků z veřejných rozpočtů čerpal tyto prostředky nebo jejich část neoprávněně, neboť se dopustil porušení podmínek, které se při poskytnutí prostředků zavázal plnit. Odvod za porušení rozpočtové kázně má proto především reparační charakter, neboť navrácí neoprávněně čerpané prostředky do veřejného rozpočtu. Naopak pokuta za správní delikt spočívající v porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou ukládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, má převážně sankční charakter, neboť slouží k potrestání pachatele za porušení zákona. Z tohoto důvodu soud nesouhlasí s úvahou žalobce poukazující na zásadu *ne bis in idem* a dovozující, že by sankce uložená Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže již neměla být dublována uložením odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nebylo by jistě správné ani spravedlivé, aby byl žalobce sice potrestán pokutou za porušení zákona o veřejných zakázkách, nicméně aby mu byl současně ponechán prospěch, který v důsledku tohoto porušení neoprávněně získal. Soud proto zastává názor, že uložení pokuty za správní delikt spočívající v porušení zákona o veřejných zakázkách nebrání vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, jehož se žalobce dopustil tímtež porušením zákona o veřejných zakázkách.
24. Ve vztahu k námitkám týkajícím se požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti soud předesílá, že tuto problematiku ve sporu mezi týmiž účastníky řízení již opakovaně řešil, a to například v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 15 Af 42/2015-64, jež žalovaný napadl kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017-30, zamítl (oba uvedené rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz). Soud proto bude v další části odůvodnění z předmětných rozsudků vycházet.
25. Soud připomíná, že zákon o veřejných zakázkách rozlišuje tři kategorie veřejných zakázek, a to podle jejich předpokládané hodnoty. První a nejprísněji regulovanou kategorií jsou nadlimitní veřejné zakázky, druhou kategorii představují podlimitní veřejné zakázky a nejméně regulovány jsou veřejné zakázky malého rozsahu, pro které zákon nestanovil žádná konkrétní pravidla s výjimkou povinnosti dodržovat zásady upravené v § 6. V projednávané věci bylo žalobci ze strany správce odvodu a žalovaného vytýkáno pochybení při zadávání veřejné zakázky, která byla ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách veřejnou zakázkou malého rozsahu. Podle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách platí, že „[z]adavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6.“ Na postup žalobce se proto vztahoval výhradně § 6 zákona o veřejných zakázkách, podle kterého platí, že „[z]adavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“ Soud konstatuje, že veřejné zakázky malého rozsahu jsou specifické tím, že pro ně zákon o veřejných zakázkách nestanovil žádný konkrétní postup, ani nevymezil kritéria výběru či kvalifikační předpoklady a ponechal tyto okolnosti na úvaze toho kterého zadavatele. Zákon tedy výslovně nezakazuje uplatnění požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli a jemu podřízeným subjektům. Pokud je tento požadavek zřetelně uveden v zadávací dokumentaci a týká se všech potenciálních dodavatelů, jako tomu bylo v projednávané věci, nemůže znamenat porušení zásady rovného zacházení. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Z hlediska možného porušení zákazu diskriminace považuje soud za podstatné to, zda některý potenciální dodavatel nebyl vyloučen z možnosti se ucházet o účast na veřejné zakázce z důvodu nepřiměřeně nastavených požadavků. Nic takového ovšem soud neshledal.

26. Podle názoru soudu si v případě veřejných zakázek malého rozsahu lze představit i jiné požadavky zadavatele, než uvádí zákon. Soud k tomu dodává, že to platí za předpokladu, že takové požadavky budou rozumně zdůvodněné či zdůvodnitelné, aby nezakládaly diskriminaci. Požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím je podle názoru soudu plně zdůvodnitelný, neboť vypovídá o vztahu potenciálního dodavatele k žalobci a jednak zčásti také o jeho vztahu k plnění svých závazků. Soud považuje za přirozené a logické, že žalobce nechtěl zadávat veřejnou zakázku někomu, s kým nemá vyrovnané účty, tudíž využil toho, že mu zákon o veřejných zakázkách taxativně nevymezil kvalifikační předpoklady, a zahrnul mezi ně i předmětný požadavek na prohlášení o bezdlužnosti.
27. Uplatnění požadavku žalobce na předložení prohlášení o bezdlužnosti podle názoru soudu nebrání ani příslušná ustanovení Příručky pro příjemce a Pokynů pro zadávání veřejných zakázek a tento požadavek navíc žádnému dodavateli neuzavírá přístup do řízení z důvodů nesouvisejících s předmětem veřejné zakázky, neboť vztah potenciálního dodavatele k plnění vlastních závazků i k samotnému zadavateli (žalobci) podle názoru soudu s předmětem zakázky souvisí, když vypovídá o určitých kvalitách tohoto subjektu. Žádnému z potenciálních dodavatelů navíc nic nebránilo v tom, aby během lhůty k podání nabídek své závazky vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím splnili, podobně jako tomu bývá u nedoplatek na daních, pojistném na veřejné zdravotní pojištění a pojistném na sociální zabezpečení včetně příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Soud proto shledal, že všichni uchazeči měli naprosto totožné podmínky a nikdo se nemohl cítit zvýhodněn, ani znevýhodněn, resp. jakkoli diskriminován. Záleželo výlučně a jen na každém jednotlivém dodavateli, zda se rozhodne pro účast na dané veřejné zakázce a zda vyhotoví požadované čestné prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím, či nikoli. Uvedený požadavek byl všem znám a byl objektivně splnitelný, tudíž nelze hovořit o tom, že by jím žalobce protiprávně zúžil okruh potenciálních zájemců.
28. Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozsudku ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017-30, dále vysvětlil, že cílem zadavatele má být výběr jen takového uchazeče, který bude s vysokou pravděpodobností schopen dostát svým závazkům, a s nímž tedy nebude mít problémy při uskutečňování zakázky. Nejvyšší správní soud připustil, že „[s]amotná bezdlužnost vůči zadavateli zdaleka nemusí poskytnout dostatečně důkladnou informaci o ekonomickém zdraví uchazeče. Proto je žádoucí, aby, pokud zadavatel na plnění veřejné zakázky malého rozsahu kritérium bezdlužnosti uchazeče vůči samotnému zadavateli svých podmínek včlenil, je zkombinoval s dalšími podobnými kritérii, jež ve svém celku poskytnou ucelenější obraz o ekonomickém zdraví uchazeče. Na druhé straně však striktně a formalisticky pojímaná podmínka bezdlužnosti může vést k narušení požadavku, aby okruh uchazečů o zakázku *hbrazené* z veřejných prostředků byl pokud možno co nejširší, a tedy bránit účinkům konkurence, které by za normálních okolností měly přispět k tomu, že veřejné prostředky budou vynaloženy nejefektivnějším dosažitelným způsobem. ... V souladu s § 6 [zákona o veřejných zakázkách] tedy bude stanovení podmínek bezdlužnosti uchazeče vůči zadavateli samotnému takovým Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

způsobem, který zaručí, že nebudou předem ze soutěže vyloučeni uchazeči s irelevantními závazky vůči zadavateli (typicky závazky zcela bagatelního rozsahu, jež ničeho nevypovídají

o ekonomické situaci či obchodní serióznosti uchazeče). Samozřejmostí pak je, že samotný zadavatel nesmí stanovení tohoto kritéria žádným způsobem zneužívat, zejména nesmí vést s potenciálním uchazečem účelový spor o údajnou pohledávku za uchazečem ..., aby jej tím z možnosti ucházet se o zakázku vyloučil. V nyní projednávaném případě sice kritérium zvolené zadavatelem neumožňovalo při striktním výkladu "vpustit" do soutěže uchazeče s bagatelním dluhem vůči zadavateli, nicméně z dosavadních zjištění žalovaného neplyne, že by stanovení této podmínky za konkrétních okolností veřejné zakázky vypsané žalobcem mohlo vést k porušení zásad transparency." Na základě těchto úvah formuloval Nejvyšší správní soud právní větu: „Požaduje-li zadavatel po osobách, jež se zúčastňují řízení o veřejné zakázce, čestné prohlášení o neexistenci dluhu (dluhů) po splatnosti vůči zadavateli nebo vůči subjektům zřízeným zadavatelem, nejedná se o diskriminaci. Nemá právní význam, zda se jedná o dluh ze smlouvy nebo o dluh ze zákona.“

29. Vzhledem k tomu, že skutkový i právní stav věci řešené Nejvyšším správním soudem ve shora citovaném rozsudku je shodný s projednávanou věcí, lze shrnout, že žalobce ani v tomto případě uplatněním požadavku na předložení čestného prohlášení o tom, že dodavatel není jeho dlužníkem ani dlužníkem jím zřízené příspěvkové organizace (nemá závazky po lhůtě splatnosti), v rámci zadávací dokumentace veřejné zakázky malého rozsahu neporušil zásadu zákazu diskriminace. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace žalovaného o změně povahy veřejné zakázky v případě jejího zveřejnění na webových stránkách města; shodně totiž žalobce postupoval i v případě, kterým se zabýval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku. Zdejší soud proto uzavírá, že pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí vyhodnotil žalobcův postup jako porušení zásady zákazu diskriminace, věc po právní stránce posoudil nesprávně, což činí napadené rozhodnutí nezákonným.
30. Soud proto shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu.
31. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 3 000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za žalobu. Jiné náklady žalobce k nahrazení neuplatňoval.

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, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Ústí nad Labem 12. září 2018

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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.