



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 17. 6. 2016, č. j. MF-52317/2015/1203-2,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2016, č. j. MF-52317/2015/1203-2, jímž byl co do výše odvodu změněn platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

„správce odvodu“) ze dne 23. 4. 2015, č. 10/2015, č. j. RRSZ 9552/2015, a to z částky 4 966 353 Kč na 248 318 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.1.09/4.1.00/04.00210 s názvem „*Rekonstrukce Muzea města Ústí nad Labem s cílem zřízení centra česko-německých studií Collegium Bohemicum*“. 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 (objekt muzea prošel zdárným procesem rekonstrukce) a řádně proinvestována, přičemž vytýkaná pochybení jsou pouze marginální a ryze procesního charakteru. Podotkl, že správní orgány nevyčíslily 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 dále poukázal na to, že předmětná veřejná zakázka sloužila pouze k zajištění inženýrské činnosti, tedy byla pouhým dílčím mechanismem, nikoli výsledným cílem poskytnuté dotace.
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 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

poskytnuté dotaci jako celku přitom podle žalobce vyplývá i z § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel.

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 nálezy 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 podlimitní veřejnou zakázku zadávanou veřejným zadavatelem ve zjednodušeném řízení, a proto měl žalobce povinnost zadávat veřejnou zakázku podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“ nebo „ZVZ“). Žalovaný podotkl, že podle § 38 odst. 2 tohoto zákona byl žalobce povinen uveřejnit písemnou výzvu k podání nabídek, čímž fakticky došlo k otevření veřejné zakázky neomezenému počtu potenciálních dodavatelů, a žalobci tudíž nebylo předem známo, kolik a jakých potenciálních dodavatelů se na danou výzvu přihlásí se svou nabídkou.
7. K argumentaci žalobce týkající se prohlášení o bezdlužnosti, žalovaný dále 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. Žalovaný s poukazem na § 22 odst. 11, 12 a 15 rozpočtových pravidel konstatoval, že správce odvodu i sám žalovaný nebyli nepřislušní k rozhodnutí v projednávané věci. 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.
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 Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 se jednalo o jediné prokázané pochybení žalobce při zadávání předmětné veřejné zakázky, žalobce oslovil zákonem požadovaných pět potenciálních dodavatelů a dopad jeho pochybení na realizaci projektu byl nevýznamný, přičemž poukázal také na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci uložení pokuty za správní delikt. 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.

Ústní jednání soudu

9. Při jednání soudu konaném dne 12. 9. 2018 pověřená pracovnice žalobce přednesla žalobu shodně jako v jejím písemném vyhotovení. Dále podotkla, že na daný případ lze vztáhnout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017-30, (odstavce 22 až 26), pokud jde o akceptaci možnosti stanovit férová kritéria pro veřejné zakázky.
10. Pověřená pracovnice žalovaného při tomtéž jednání odkázala na písemné vyjádření k žalobě a na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Trvala na tom, že žaloba není důvodná.

Správní spis

11. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Podle čl. I bodu 4 Smlouvy č. CZ.1.09/4.1.00/04.00210 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 3. 11. 2008 (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.
12. Ve výzvě ze dne 13. 10. 2008 k podání nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení na veřejnou zakázku „INŽENÝRSKÁ ČINNOST – Rekonstrukce Muzea města Ústí nad Labem s cílem zřízení centra česko-německých studií Collegium Bohemicum“ žalobce jakožto zadavatel v části IX. *Požadavky na prokázání splnění kvalifikace* požadoval předložení čestného prohlášení, že uchazeč není dlužníkem žalobce ani žádné příspěvkové organizace zřízené žalobcem (tj. nemá závazky po lhůtě splatnosti). V rámci této veřejné zakázky žalobce Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

přímo oslovil pět potenciálních dodavatelů a informace o zakázce současně uveřejnil v Informačním systému veřejných zakázek.

13. Ze zprávy o auditu operace č. 109, zpracované auditním orgánem žalovaného dne 6. 4. 2012, konkrétně ze zjištění č. 2 vyplynulo, že žalobce ve výzvě k podání nabídky ze dne 13. 10. 2008, resp. v zadávací dokumentaci k této veřejné zakázce stanovil uchazečům předložení vyplněné přílohy tzv. „Prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli“. Auditní orgán uvedl, že základní kvalifikační předpoklady stanovuje zákon o veřejných zakázkách taxativně, finanční závazky vůči zadavateli nejsou obsahem základních kvalifikačních předpokladů ani žádného z ostatních kvalifikačních předpokladů a nelze je dávat do souvislosti se schopností uchazeče plnit předmět nového smluvního závazku. Podle auditního orgánu proto žalobce pochybil, pokud zadání předmětné zakázky podmínil tímto požadavkem, a tím porušil § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Auditní orgán doporučil podat na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže podnět k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele ve smyslu § 113 zákona o veřejných zakázkách a provést finanční korekci ve výši 10 % hodnoty zakázky; ve vztahu k certifikovaným výdajům 5 949 489,61 Kč šlo o částku 594 948,96 Kč.
14. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 20. 3. 2015, č. j. ÚOHS-R136/2014/VZ-7215/2015/321/OHo, zamítl žalobcův rozklad a potvrdil rozhodnutí téhož úřadu ze dne 11. 4. 2014, 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 „INŽENÝRSKÁ ČINNOST - Rekonstrukce Muzea města Ústí nad Labem s cílem zřízení centra česko-německých studií Collegium Bohemicum“ stanovil v rámci požadavků na prokázání kvalifikace nad rámec, který připouští zákon o veřejných zakázkách, povinnost předložit „Čestné prohlášení uchazeče, že není dlužníkem žalobce a jeho příspěvkových organizací, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.
15. Na základě uvedených zjištění vydal správce odvodu dne 23. 4. 2015 platební výměr č. 10/2015, č. j. RRSZ 9552/2015, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 4 966 353 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím, jež nabylo právní moci dne 20. 6. 2016.

Posouzení věci soudem

16. 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 nepřisluší, 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

17. 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 přezkouvává 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 přihlídnout 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.
18. 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 není důvodná.
19. 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.
20. 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), a tedy porušení rozpočtové kázně, a jakým způsobem má

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

21. 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 www.nssoud.cz, a další rozsudky v něm citované). Zdejší soud proto nepřisvědčil ani tvrzení žalobce, že napadené rozhodnutí je paakt.
22. 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 se podle názoru soudu ve vztahu mezi sankcí za správní delikt způsobený porušením zákona o veřejných zakázkách a odvodem za porušení rozpočtové kázně neuplatní zásada *ne bis in idem*. 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.
23. Ve vztahu k námitkám týkajícím se požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti soud předesílá, 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 kategorií 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, podle něž platí, že „[z]adavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“ V projednávané věci bylo žalobci ze strany správce odvodu a žalovaného vytýkáno pochybení při zadávání veřejné zakázky, která byla ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách ve spojení s § 2 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, podlimitní veřejnou zakázkou. Režim podlimitní veřejné zakázky je na rozdíl od režimu veřejné zakázky malého rozsahu podstatně přísnější, neboť kromě zmíněných zásad pro něj zákon o veřejných zakázkách jednoznačně upravuje konkrétní postup při zadávání veřejné zakázky včetně kritérií výběru, resp. kvalifikačních předpokladů. Zadavatel tak musí při zadávání podlimitní veřejné zakázky dodržet řadu zákonem stanovených povinností. Na tomto místě soud poznamenává, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela správně vycházel z toho, že žalobce byl při zadávání předmětné zakázky povinen postupovat podle zákona o veřejných zakázkách.

24. Soud dále podotýká, že zákon o veřejných zakázkách v žádném svém ustanovení výslovně nezakazuje, aby zadavatel podlimitní veřejné zakázky požadoval po uchazečích předložení čestného prohlášení o tom, že nemají vůči zadavateli nebo jemu podřízeným subjektům žádné dluhy po lhůtě splatnosti. Otázkou proto zůstává pouze to, zda lze takový zákaz z některého ustanovení zákona dovodit jeho výkladem. Zákon o veřejných zakázkách pracuje se čtyřmi okruhy kvalifikačních předpokladů (srov. § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách). Základní kvalifikační předpoklady jsou taxativně vyjmenovány v § 53 zákona o veřejných zakázkách a požadavek bezdlužnosti vůči zadavateli mezi nimi uveden není. Z logiky věci je vyloučeno, aby tento požadavek patřil mezi profesní kvalifikační předpoklady upravené v § 54 zmíněného zákona nebo mezi technické kvalifikační předpoklady podle § 56 téhož zákona, jejichž výčet je navíc rovněž taxativní. Požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti má z hlediska svého obsahu nejbližší k ekonomickým a finančním předpokladům upraveným v § 55 zákona o veřejných zakázkách.
25. Podle § 55 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách platí, že „[k] prokázání splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů dodavatele může veřejný zadavatel požadovat předložení jednoho či více z těchto dokladů: a) pojistnou smlouvu, jejímž předmětem je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě, b) poslední zpracovanou rozvahu podle zvláštních právních předpisů nebo určitou část takové rozvahy, nebo c) údaj o celkovém obratu dodavatele zjištěný podle zvláštních právních předpisů, popřípadě obrat dosažený dodavatelem s ohledem na předmět veřejné zakázky, a to nejvýše za poslední 3 účetní období; jestliže dodavatel vznikl později nebo prokazatelně zahájil činnost vztahující se k předmětu veřejné zakázky později, postačí, předloží-li údaje o svém obratu za všechna účetní období od svého vzniku nebo od zahájení příslušné činnosti.“ Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[v] veřejný zadavatel je oprávněn požadovat vedle dokladů podle odstavce 1 rovněž jiné doklady prokazující splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů dodavatele.“
26. Ekonomické a finanční předpoklady mají za cíl prokázat ekonomickou a finanční stabilitu a sílu potenciálního dodavatele, tj. zda je z ekonomického hlediska schopen veřejnou zakázku splnit. Tyto skutečnosti lze zjistit právě ze zákonem předvídané rozvahy či údaje o jeho obratu, ovšem rozhodně nikoli z toho, zda má nějaké dluhy vůči zadavateli nebo jemu podřízeným subjektům. Takové dluhy totiž nic nevypovídají o celkových závazcích potenciálního dodavatele, a tím ani o jeho schopnosti splnit veřejnou zakázku, o kterou se uchází. V tomto ohledu proto soud přisvědčuje názoru žalovaného i Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, že si lze Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

představit situaci, kdy potenciální dodavatel, který splní podmínku bezdlužnosti vůči žalobci, bude mít značné dluhy vůči jiným subjektům, což může ohrozit jeho schopnost danou veřejnou zakázku splnit podstatně více než případný menší dluh jiného dodavatele vůči žalobci. Soud proto shledal, že požadavek bezdlužnosti vůči zadavateli nelze zařadit mezi ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady ve smyslu § 55 zákona o veřejných zakázkách, byť je jejich výčet demonstrativní, neboť bezdlužnost vůči zadavateli nemá dostatečnou vypovídací schopnost pro posouzení ekonomické a finanční způsobilosti potenciálního dodavatele danou veřejnou zakázku splnit.

27. S ohledem na uvedené skutečnosti soud ve shodě se žalovaným a s právním názorem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže konstatuje, že žalobce v předmětné podlimitní veřejné zakázce stanovil požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti dodavatele vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím zcela mimo rámec zákonem stanovených kvalifikačních předpokladů, ačkoli v režimu podlimitní veřejné zakázky nebyl oprávněn tyto předpoklady rozšiřovat. Svým požadavkem tak žalobce porušil § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, neboť stanovil kvalifikační předpoklady nad rámec tohoto zákona.
28. Není přitom podstatné, že podle názoru žalobce neměl uvedený postup vliv na realizaci projektu, že smysl poskytnuté dotace byl beze zbytku dodržen a že předmětná veřejná zakázka sloužila pouze k zajištění inženýrské činnosti, tedy byla pouhým dílčím mechanismem, nikoli výsledným cílem poskytnuté dotace. Pro závěr o porušení rozpočtové kázně je podstatné pouze to, že žalobce postupoval v rozporu s § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, čímž porušil čl. XI odst. 1 smlouvy o dotaci. To bez dalšího automaticky znamená neoprávněné použití peněžních prostředků ve smyslu § 22 odst. 2 věty první rozpočtových pravidel a představuje porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 1 písm. c) téhož zákona.
29. Na tomto místě považuje soud za nezbytné reagovat na žalobcovu argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017-30, dostupným na www.nssoud.cz, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[s]myslem a účelem ZVZ, vyjádřeným v obecné rovině právě ve zmíněném § 6, je docílit toho, že veřejné prostředky budou vynakládány účelně a hospodárně. Postupy podle ZVZ mají sloužit k naplňování tohoto účelu zejména tím, že okruh možných uchazečů o zakázky hrazené z veřejných prostředků bude co možná nejširší, aby dostatečně působil účinek konkurence, avšak zároveň může být na základě férových kritérií omezen za účelem přiměřené ochrany ekonomických zájmů zadavatele (typicky za účelem předejití zadání zakázky uchazeči, u něhož je patrné významnější riziko ekonomické nestability, která by mohla zadavateli působit obtíže spojené s případnými problémy s plněním zakázky ekonomicky nestabilním uchazečem). Ve světle výše uvedeného je nutno vnímat ustanovení § 53 odst. 1 písm. f), g) a h), resp. d) či e) ZVZ jako pravidla umožňující zadavateli požadovat po uchazečích doložení, že nemají relevantní problémy [důraz doplněn zdejším soudem] s plněním svých závazků, ať již vůči veřejné moci nebo vůči jiným věřitelům. Je tedy logické, že obecně vzato nelze ani zadavateli na plnění veřejné zakázky malého rozsahu, tedy zadavateli, na něhož se § 53 ZVZ nevztahuje a vztahuje se na něho jen povinnost dodržet zásady uvedené v § 6 ZVZ (viz § 18 odst. 3 ZVZ), bránit v tom, aby po uchazečích požadoval doložení bezdlužnosti i vůči němu samotnému. Zadavatel tím může a obecně vzato má docílit, že vybere jen takového uchazeče, který bude s vysokou pravděpodobností schopen dostát svým závazkům, a s nímž tedy nebude mít problémy při uskutečňování zakázky. Je třeba v určitém smyslu Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

souhlasit s názorem vysloveným ve shora zmíněném rozsudku Krajského soudu v Brně, že samotná 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.“

30. Zdejší soud především konstatuje, že Nejvyšší správní soud formuloval citované závěry ve vztahu k veřejným zakázkám malého rozsahu, jejichž právní úprava je do značné míry odlišná od veřejných zakázek podlimitních a nadlimitních (viz výše). Závěry Nejvyššího správního soudu je proto třeba vykládat v kontextu celého jeho rozsudku a vztahovat je výlučně k veřejným zakázkám malého rozsahu. Dále, jak ostatně uvedl sám Nejvyšší správní soud, okruh uchazečů může být omezen za účelem přiměřené obrany ekonomických zájmů zadavatele, tj. předejití zadání zakázky uchazeči, u něhož je patrné významnější riziko ekonomické nestability, která by mohla zadavateli působit obtíže spojené s případnými problémy s plněním zakázky ekonomicky nestabilním uchazečem. Zdejší soud opakuje, že samotné čestné prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli (žalobci) nic nevypovídá o ekonomické stabilitě tohoto subjektu. Navíc zákon o veřejných zakázkách formulací základních kvalifikačních předpokladů vylučuje z okruhu možných uchazečů (dodavatelů) pouze ty, kteří mají relevantní problémy s plněním svých závazků [srov. § 53 odst. 1 písm. d) a e) – insolvence, likvidace], nikoli jakékoli problémy v podobě dílčích dluhů vůči zadavateli nebo jím zřízeným příspěvkovým organizacím. Proto také Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku hovoří o relevantních, nikoli jakýchkoli problémech s plněním svých závazků.
31. Lze tedy uzavřít, že z citovaného a žalobcem namítaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že by požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti dodavatele vůči žalobci nebo jím zřízeným příspěvkovým organizacím byl v případě podlimitních (či nadlimitních) veřejných zakázek legitimní, resp. v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Argumentaci předmětným rozsudkem proto zdejší soud vyhodnotil jako irelevantní.
32. K námitkám upozorňujícím na neproporcionalitu odvodu za porušení rozpočtové kázně soud podotýká, že k problematice porušení rozpočtové kázně existuje poměrně bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, týkající se především zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Obecné principy a závěry v této judikatuře obsažené jsou však podle názoru zdejšího soudu plně aplikovatelné i v právě projednávané věci. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil, že „... je zřejmý úmysl zákonodárce odvést při porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu odvod ve stejné výši, v jaké byla rozpočtová kázeň porušena, tedy i úmysl zohlednit při stanovení výše odvodu tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami.“ K obdobnému případu se shodně vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008-100, dostupném na www.nssoud.cz. Podle konstantní judikatury správních soudů je tedy správce odvodu povinen při ukládání odvodu za porušení rozpočtové kázně zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit
- Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

v rámci proporcionality výše odvodu (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, nebo ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013-34, dostupné na www.nssoud.cz).

33. Požadavkům vyplývajícím z citované judikatury žalovaný v projednávané věci podle názoru zdejšího soudu dostál. Žalovaný totiž hodnotil jak závažnost porušení rozpočtové kázně ze strany žalobce, tak i jeho dopad na realizaci projektu. Vzhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, jehož se žalobce dopustil, spočívalo ve stanovení kvalifikačního předpokladu nad rámec zákona o veřejných zakázkách, soud souhlasí se žalovaným, že finanční důsledky tohoto porušení pro danou zakázku nebylo možné přesně vyčíslit. Žalovaný proto podle názoru soudu postupoval správně, pokud použil pokyny COCOF, které přiřazují určitým typizovaným porušením rozpočtové kázně (nesrovnalostem) procentuální sazby oprav, a tím klasifikují jejich závažnost. Užití těchto pokynů tedy umožňuje kvantifikovat finanční důsledky porušení rozpočtové kázně, resp. určit, jaké části dotace se pochybení příjemce dotklo a jaká její část (ta zbývající) byla čerpána bezchybně, a na základě toho pak stanovit proporcionální výši odvodu. Výhodu uvedeného postupu spatřuje soud dále v tom, že přispívá k dodržování zásady legitimního očekávání, tj. aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (srov. § 8 odst. 2 daňového řádu).
34. Žalobce se mýlí, pokud se domnívá, že správní orgány nevyčíslily vytýkané pochybení a nezhodnotily jeho vliv na poskytnutou dotaci jako celek. Vytýkané pochybení totiž žalovaný vyčíslil právě s použitím zmíněných pokynů COCOF, které mu umožnily přiřadit zjištěnému porušení zákona o veřejných zakázkách závažnost, a tím je kvantifikovat prostřednictvím výše opravy, která by měla být uplatněna na výdaje zakázky. Procentuální vyjádření finanční opravy zároveň jasně ukazuje poměr mezi částí dotace, jejíž čerpání bylo zatíženo chybou, a částí dotace, jež byla čerpána bezchybně. Stanovení procentuální výše opravy pro tento konkrétní případ je podle názoru soudu jednoznačně důsledkem individuálního posouzení věci, neboť žalovaný hodnotil konkrétní porušení zákona o veřejných zakázkách, jehož se žalobce dopustil. Individuální posouzení věci ze strany žalovaného se dále projevilo v tom, že žalovaný přihlížel k tomu, že se jednalo o jediné pochybení žalobce při zadávání této veřejné zakázky, žalobce oslovil zákonem požadovaných pět potenciálních dodavatelů a dopad pochybení na realizaci projektu byl nevýznamný; zohlednil také závěry rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci žalobcova správního deliktu v souvislosti s předmětnou veřejnou zakázkou (srov. stranu 9 a 10 napadeného rozhodnutí). Soud proto shledal, že žalovaný dostatečně individuálně posoudil žalobcův případ a zohlednil závažnost vytýkaného pochybení s ohledem na poskytnutou dotaci jako celek.
35. Ze všech shora uvedených důvodů soud nepřisvědčil názoru žalobce, že napadené rozhodnutí je *a priori* špatné, odporuje dobrým mravům a je přespříliš přísné. Pochybení, kterého se žalobce v rámci procesu zadávání veřejné zakázky dopustil, sice skutečně nebyla zásadní, nicméně žalovaný vzal tento fakt při svém rozhodování v potaz, a napadené rozhodnutí tudíž je přiměřené ve vztahu k porušení zákona, jehož se žalobce dopustil.
36. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že neshledal namítaná porušení právních předpisů a napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné i zákonné. Soud tedy v mezích

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

žalobních bodů vyhodnotil žalobu jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovaný, jemuž nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani náhradu nákladů nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

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 G. Z.