



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Michala Rendy ve věci

žalobkyně: **F. n. O., IČO X**
sídlem I. P. P. 185/6, O.

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2016, č. j. 23123/16/5000-10470-711175,
ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně

takto:

I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 20. 5. 2016, č. j. 23123/16/5000-10470-711175, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

Odůvodnění:

1. Ministerstvo zdravotnictví na základě „Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 3/2011/OPVK na úhradu provozních výdajů“ ze dne 16. 12. 2011, č. j. 78139/2011-1/EF, ve znění změnového rozhodnutí ze dne 10. 4. 2013, poskytlo žalobkyni v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost dotaci na realizaci projektu s názvem „Partnerství a spolupráce v oblasti eHealth“ v celkové maximální výši 25 632 597,65 Kč, z čehož bylo ke dni 19. 2. 2015 připsáno na účet žalobkyně 10 324 857,75 Kč (čerpáno od srpna 2012 do prosince 2014), přičemž dotace byla vyplácena v režimu ex post, tj. zpětně na základě již realizovaných způsobilých výdajů doložených příslušnými doklady.
2. Finanční úřad pro Olomoucký kraj (dále jen „správce daně“) platebním výměrem č. 272/2015 ze dne 23. 4. 2015, č. j. 902981/15/3100-31471-8091 vyměřil žalobkyni po provedené daňové kontrole, ukončené projednáním zprávy o daňové kontrole dne 16. 3. 2015, odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 19 767 Kč dle § 44a odst. 3 písm. a) a c), odst. 6 a 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), jehož se měla žalobkyně dopustit tím, že při realizaci veřejné zakázky „Výpočetní technika II“ nepostupovala v souladu s Příručkou pro příjemce finanční podpory z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost verze 5, účinnou od 6. 9. 2011 (dále jen „Příručka“), kterou se byla povinná řídit na základě části II., bodu 1. Podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 3/2011/OPVK-2, které jsou přílohou č. 1 daného rozhodnutí (dále jen „Podmínky“). Konkrétně bylo žalobkyni vytknuto, že v účetním období roku 2013 nárokovala ve způsobilých výdajích projektu nákup 2 notebooků, tabletu, 5 flashdisků, 3 prezentérů, tiskárny a počítačových programů MS Office a Adobe Design v celkové hodnotě 131 780 Kč, ačkoli v daném účetním období pořídila komodity IT-PC za více než 1 mil. Kč bez DPH (5 798 295,10 Kč), tudíž nebyla oprávněna zadat zakázku na nákup uvedeného zboží v režimu zakázky malého rozsahu dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), neboť se tak dopustila nepřípustného dělení předmětu zakázky na menší samostatné zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené limity pro jednotlivé postupy (porušení bodu 7.4.3. Příručky). Tímto jednáním tedy žalobkyně dle správce daně nedodržela část II. odst. 1, odst. 4 bod 1 a odst. 7 bod 1 rozhodnutí o poskytnutí dotace (přesněji Podmínek). Jelikož žalobkyni nebyla dotace ve výši odvodu vyplácena, provedl správce daně dle § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel zápočet a určil tak, aby již žalobkyně uložený odvod neplatila.
3. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí správce daně potvrdil.
4. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Namítala, že:
 - a) správními orgány nebyl řádně zjištěn skutkový stav, kdy tyto při dokazování porušily zásadu materiální pravdy, neboť nepřihlédly ke skutečnostem tvrzeným žalobkyní v její prospěch a vystavily rozhodnutí na izolovaně vybraných skutečnostech;

- b) žalobkyně se z opatrnosti, s cílem eliminovat riziko případných kontrol a sankcí, před zpochybňovaným nákupem dotázala svého zřizovatele a poskytovatele dotace (Ministerstva zdravotnictví), zda v případě, kdy již k nákupu dvakrát využila postup přes Dynamický nákupní systém (dále jen „DNS“), tj. formulář F09 „*Zjednodušené oznámení o zakázce v rámci DNS*“, avšak neúspěšně, neboť nebyla podána žádná nabídka, bude v pořádku, tj. v souladu s právními normami a Příručkou, aby k pořízení předmětné PC techniky využila poptávky formou výzvy k podání nabídek např. 5 uchazečům, tj. elektronické tržiště T. Na dotaz odpověděla Ing. E. T., zaměstnankyně Odboru evropských fondů Ministerstva zdravotnictví dne 17. 7. 2013 tak, že je navržený postup v pořádku, budou-li dodrženy postupy požadované legislativou a implementační dokumentací daného Operačního programu. Toto sdělení nelze vykládat jinak, než odsouhlasení pořízení zboží využitím elektronického tržiště;
 - c) žalobkyně využila elektronického tržiště, kam spadají veřejné zakázky malého rozsahu, až po dvou neúspěšných pokusech nákupu přes DNS, což je institut ZVZ, a po předchozím dotazu na zřizovatele. DNS je nadto rezortní institut Ministerstva zdravotnictví a žalobkyni jako přímo řízené organizaci bylo příkazem ministra č. 20/2012 uloženo v něm pro komodity PC a IT techniky postupovat;
 - d) zboží je poskytováno v rámci projektů, které jsou zcela závislé na tom, zda bude poskytnuta finanční podpora, a dlouhodobé plánování je tak reálně nemožné, protože informace o tom, zda bude podpora poskytnuta či nikoli nejsou předvídatelné. Zpracovat dlouhodobý plán nákupů, v němž by bylo počítáno s pořizováním zboží pro účely projektů, tudíž není možné;
 - e) čerpání evropských dotací probíhá v nejednoznačném legislativním, metodickém, výkladovém a aplikačním prostředí, tudíž se příjemci dotací ocitají v postavení zadavatelů ve smyslu ZVZ ve složité situaci. Žalovaný sice tato tvrzení žalobkyně stejně jako její postup při pořizování předmětného zboží zevrubně v napadeném rozhodnutí popsal, avšak nepřihlédl k nim a lpí na striktně formálním výkladu Příručky;
 - f) žalovaný bagatelizuje sdělení Ministerstva zdravotnictví, které žalobkyně předem obdržela, a to tím, že zdůrazňuje, že žalobkyně byla povinna již v okamžiku kladení dotazu zřizovateli vzít v úvahu všechna obdobná místně, věcně a časově související plnění, která v průběhu účetního období 2013 hodlala pořídit, přičemž pokud tak neučinila, odpovídalo ministerstvo jen v mezích toho, jak byla veřejná zakázka v dotazu definována. Ministerstvo zdravotnictví jako zřizovatel žalobkyně však dobře zná její finanční situaci a má přehled o jejích finančních tocích, tj. i nákupech, tudíž je tvrzení žalovaného účelové;
 - g) žalobkyně postupovala obezřetně a činila vše v dobré víře s vědomím drobnohledu kontrolních orgánů nad hospodařením s majetkem státu, tudíž mělo její jednání požívat právní ochrany. Žalovaný tak však v rozporu s principem dobré správy neučinil.
5. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že žalobkyně se nemůže zprostit odpovědnosti za dodržení dotačních podmínek tvrzením, že zjištěný závadný stav byl předem odsouhlasen poskytovatelem dotace, neboť výlučnou odpovědnost za dodržení těchto podmínek nese ona sama jako příjemce dotace. Žalovaný je kompetentní toliko ke kontrole plnění podmínek poskytnutých dotací a nemůže se tak vměšovat do vztahu žalobkyně a třetích osob a napravovat postupy ostatních správních orgánů. Žalobkyni popsany postup, který při nákupu předmětného zboží absolvovala (2 prvotní neúspěšné

pokusy o nákup přes DNS), by mohl vyvolat zdání dodržení všech podmínek, pokud by však šlo skutečně o předem deklarovaný „zcela malý balíček PC techniky v předpokládané hodnotě 85 000 Kč bez DPH“. Žalobkyně však v konečném důsledku realizovala několik zakázek, jejichž předmět byl nepřipustně rozdělen, přičemž správcem daně bylo prokázáno, že celkový objem nakoupených komodit IT-PC byl vyšší než stanovená hranice 1 mil. Kč. Žalobkyně tak při zadávání předmětné veřejné zakázky nezohlednila dříve uskutečněné předpokládané hodnoty souvisejících (věcně i místně) dodávek, které v průběhu roku 2013 pořídila, a postupovala tak zcela v rozporu s § 13 odst. 3 a 8 ZVZ, resp. bodem 7.4.3. Příručky. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vycházely, jak hodnotily rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudily, přičemž se žalovaný vypořádal se všemi odvolacími námitkami.

6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
7. Porušení rozpočtové kázně bylo správními orgány shledáno v posuzované věci v tom, že zadání veřejné zakázky „Výpočetní technika II“ jako zakázky malého rozsahu neprovedla žalobkyně v souladu s bodem 7.4.3. Příručky a § 13 odst. 3 a 8 ZVZ (viz str. 5 zprávy o daňové kontrole).

8. Dle § 13 odst. 3 ZVZ *zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.*

Dle odst. 8 téhož ustanovení při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období. To neplatí pro dodávky nebo služby, jejichž jednotková cena je v průběhu účetního období proměnlivá a zadavatel tyto dodávky nebo služby pořizuje opakovaně podle svých aktuálních potřeb; zadavatel je však povinen vždy dodržet zásady podle § 6 odst. 1.

9. Dle bodu 7.4.3. Příručky, *zní zadavatel je povinen postupovat tak, aby nedocházelo k dělení předmětu zakázky na menší samostatné zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené limity pro jednotlivé postupy uvedené v části 7.5, včetně limitu oddělujícího zakázky malého rozsahu a zakázky vyšší hodnoty. S ohledem na tento požadavek je zadavatel povinen vzít v úvahu všechna obdobná, spolu související plnění, která zamýšlí pořídit v průběhu jednoho účetního období, která spolu místně, věcně a časově souvisí, a tato plnění sečíst, nebo sloučit všechna plnění, jejichž předměty plnění tvoří jeden funkční celek.*

Při určení ceny zakázky je tedy nutno vycházet z celkové ceny plnění zakázky, nikoliv jen pouze z části, která bude vstupovat do způsobilých výdajů projektu.

Zadavatel není povinen sčítat předpokládané hodnoty zakázek, které budou pořízovány „nahodile“ dle zcela aktuálních potřeb zadavatele a které nelze objektivně dopředu vůbec předvídat (např. zakázky realizované v krajně naléhavých případech jako důsledky nepředvídatelných poškození a zničení určitých majetkových hodnot apod.).

Povinnost sčítání neplatí ani pro opakované zakázky, které zadavatel pořizuje nepravdělně, tj. podle svých aktuálních potřeb, a jejichž jednotková cena je v průběhu účetního období proměnlivá. Příkladem opakovaných zakázek jsou zakázky na nákup zboží typu potravin, pohonných hmot či letenek, atd. Jednotlivé zakázky jsou v těchto případech považovány za zakázky samostatné.

V případě, že zadavatel má v úmyslu uzavřít smlouvu na dobu neurčitou nebo na dobu, jejíž trvání nelze přesně vymezit, je povinen při stanovení předpokládané hodnoty zakázky se číst ve škerá obdobná, spolu související plnění, která zamýšlí po řídit v průběhu následujících 48 měsíců.

V případě, že je z hlediska předmětu plnění zakázky výhodné rozdělit předmět zakázky na části a tyto části zadat v rámci vypsání jednoho výběrového řízení odděleně (a umožnit tak dodání jednotlivých částí zakázky různými dodavateli), může zadavatel postupovat analogicky s § 98 zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Vždy však musí při stanovení předpokládané hodnoty zakázky hodnoty jednotlivých částí zakázky sečíst a teprve pak zvolit postup dle limitů uvedených v části 7.5. V případě pochybností, zda zadavatel dodržel povinnosti stanovené Příručkou pro příjemce, prokazuje zadavatel, že povinnosti dodržel.

10. Podstatou porušení rozpočtové kázně tak bylo v posuzované věci nepřípustné dělení předmětu veřejné zakázky.
11. Výkladem § 13 odst. 3 a 8 ZVZ a ustanovení příslušných příruček, v nichž se tento zákonný zákaz zrcadlí, se v minulosti opakovaně zabýval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, správní soudy i odborná literatura (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2018, č. j. 9 Afs 439/201726). Z jejich závěrů považuje krajský soud pro projednávanou věc podstatné, že zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 Afs 198/2006 - 69, publ. pod č. 1896/2009 Sb. NSS). Pravidelně přitom bývá zdůrazňováno, že musí být naplněna věcná, časová a místní souvislost plnění (srovnej např. rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 5. 2009, č. j. R16/2009/VZ-5666/2009/310- LJ, ze dne 22. 11. 2010, č. j. ÚOHS-S67/2010/VZ-12665/2010/540/DCh, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2011, č. j. 8 Afs 31/2011 - 252).
12. Správní orgány však v posuzované věci nijak nevysvětlily, v čem měla spočívat věcná, místní a časová souvislost plnění - pořízení předmětného balíčku elektroniky a software pro daný konkrétní projekt – s nákupem veškerých komodit IT žalobkyní v roce 2013 uvedených v osmistránkovém přehledu připojeném ke sdělení žalobkyně ze dne 30. 1. 2015 (nákupy hardware, software, náplní tiskáren atd.). Hovoří-li totiž § 13 odst. 8 ZVZ o povinnosti zadavatele *sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období*, je povinnost správního orgánu, který rozhoduje o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, vysvětlit, proč považuje dodávky, jejichž předpokládanou hodnotu měla žalobkyně sečíst, za spolu související. Krajský soud by tak v posuzované věci považoval za příléhavé, pokud by správní orgány vytýkaly žalobkyni porušení § 13 odst. 8 ZVZ a bodu 7.4.3. Příručky tím, že by v témže účetním období rozdělila zakázku na IT komodity pro daný projekt, ačkoli by jí muselo být již při prvním zadání zřejmé, že v témže zdaňovacím období pro týž projekt bude třeba pořídit ještě další zařízení či jiné komodity z téže oblasti. To se však v posuzované věci nestalo. Žalobkyni je správními orgány vytýkáno, že rozdělila veřejnou zakázku na nákup IT komodit v rozporu s § 13 odst. 8 ZVZ a bodem 7.4.3. Příručky, aniž by správní orgány zákonem vyžadovanou souvislost jakkoli popsaly.

13. Z citovaného bodu 7.4.3. Příručky rovněž vyplývá, že je zadavatel povinen postupovat tak, aby nedocházelo k dělení předmětu zakázky na menší samostatné zakázky *s cílem snížit hodnotu zakázky* pod stanovené limity pro jednotlivé postupy uvedené v části 7.5, včetně limitu oddělujícího zakázky malého rozsahu a zakázky vyšší hodnoty. Správní orgány však nijak nezdůvodnily, z čeho dovodily, že žalobkyně postupovala při zadávání předmětné zakázky „Výpočetní technika II“ s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovený limit, tj. s cílem vyhnout se náročnější formě zadávání této zakázky.
14. Krajský soud proto považuje žalobou napadené rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů
15. Žalobkyni lze nad rámec uvedeného přisvědčit, že přístup správních orgánů byl v posuzované věci zcela formální, přičemž žalovaný sice popsal průběh úkonů, které žalobkyně při zadávání dané zakázky absolvovala, nijak však nevyhodnotil, nakolik byl její postup vynucen nefunkčností systému, jímž by byl postup dle ZVZ dodržen, a jaký má tato okolnost vliv na závěr o porušení rozpočtové kázně, jakož se nezabýval ani jejími výtkami o nemožnosti zpracování dlouhodobého plánu nákapů, v němž by bylo počítáno i s nejistými prostředky z dotací.
16. S ohledem na výše uvedené závěry krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající ve výše popsaných nedostatcích jeho odůvodnění dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně krajský soud vrací věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaný je právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
17. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšná žalobkyně má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně ve výši 3 000 Kč představuje zaplacený soudní poplatek. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o. s. ř.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

Olomouc 27. června 2018

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.