



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., a Mgr. Gabriely Bašné ve věci

žalobkyně: **AL INVEST Břidličná, a.s.**, IČO: 27376184
se sídlem Bruntálská 167, 793 51 Břidličná

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2016, č.j. 30939/16/5000-10470-700290,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2016, č.j. 30939/16/5000-10470-700290 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým k odvolání žalobkyně částečně změněno rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu ze dne 29. 5. 2015, č.j. 124984/15/4000-31471-805817, ukládajícímu žalobkyni odvod do Národního fondu ve výši 2 143 876 Kč za porušení rozpočtové kázně, a to podle ust. § 44a odst. 3

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

písm. d) a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o rozpočtových pravidlech*“).

[2] Žalobkyně tvrdila, že napadeným rozhodnutím došlo k citelnému zásahu do jejích práv, zejména do práva na podnikání podle Listiny základních práv a svobod, rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné, a domáhala se jeho zrušení a vrácení žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalobkyně v žalobě uvedla, že Specializovaný finanční úřad (dále také jen „*finanční úřad*“ nebo pouze obecně stejně jako žalovaný „*správce daně*“) u ní provedl daňovou kontrolu podle ust. § 87 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*daňový řád*“), jejímž předmětem byl přezkum skutečností rozhodných pro poskytnutí peněžních prostředků ze státního rozpočtu a ze strukturálních fondů EU na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 28. 4. 2010, č.j. 5441-09/3.1EED02-631/10/08200 (dále také jen „*Rozhodnutí o poskytnutí dotace*“). Správce daně konstatoval porušení závazných pravidel pro výběr dodavatelů (bod 9 písm. c) ve spojení s Rozhodnutím o poskytnutí dotace (článek II odst. 1 písm. d), když žalobkyně v zadávací dokumentaci pro realizaci projektu „Realizace energetických úspor ve výrobním závodě Břidličná“ (dále také jen „*Projekt*“), konkrétně se jednalo o tato výběrová řízení: 1. Rekuperace tepla a ventilace válcovny; 2. Rekonstrukce vytápění SO 38 Režijní sklad; 3. Rekonstrukce osvětlení východní část; 4. Zateplení objektu SO 09 Jídelna; 5. Zateplení objektu SO 29c Mořirna; 6. Zateplení objektu SO 29, 30, 31, 35 Válcovna; 7. Zateplení objektu SO 38 Režijní sklad, neuvedla „způsob hodnocení nabídek“. V zadávací dokumentaci byla toliko stanovena hodnotící kritéria - cena, reference, technické řešení, termín dodání, platební podmínky, záruka, a jejich váha.

[4] Žalobkyně tvrdila, že dotčená zadávací dokumentace výběrových řízení uváděla způsob hodnocení jednoznačně, neboť stanovila název hodnotícího kritéria a jemu přiřazenou váhu. Ze zadávací dokumentace bylo dle žalobkyně jednoznačné, podle jakých kritérií budou nabídky hodnoceny a jakou mají tato kritéria váhu. Bylo tedy předem stanoveno, jaké aspekty nabídek uchazečů budou v rámci hodnocení zohledněny a jaký je význam jednotlivých kritérií pro žalobkyni jako zadavatele.

[5] K argumentu žalovaného, že absentující způsob hodnocení vede k nedostatku transparentnosti a možným úpravám v hodnocení nabídek, žalobkyně uvádí, že se jedná o neodůvodněnou spekulaci.

[6] Žalobkyně považuje za důvodnou rovněž svou předchozí námitku, že žádný z uchazečů neměl jakékoli pochyby o tom, podle jakých kritérií budou nabídky hodnoceny a jaká nabídka bude hodnocena jako nejvýhodnější. Žalovaný se s touto námitkou v napadeném rozhodnutí podle žalobkyně řádně nevypořádal.

[7] Žalobkyně má za to, že ze samotného principu hodnocení vyplývá postup zadavatele, který zjišťuje, jaká nabídka je pro něj ekonomicky nejvhodnější. Je proto logické, že nejvhodnější nabídka bude ta, která bude obsahovat nejlepší podmínky plnění, tj. konkrétně nejnižší cenu, nejkratší dodací lhůtu, nejdelší dobu splatnosti či nejdelší záruční lhůtu. Naopak se žádný z uchazečů nemohl domnívat, že jeho nabídka bude vybrána jako nejvhodnější, pokud např. nabídne vysokou nabídkovou cenu, dlouhé dodací lhůty, krátkou dobu splatnosti a/nebo krátké záruční podmínky. Princip hodnocení a vzájemného poměrování nabídnutých hodnot mezi jednotlivými nabídkami je natolik obecně známý, že jej uchazeči o veřejné zakázky automaticky předpokládají a není proto

nezbytné tento detailně popisovat. Z obecného pojmu „hodnocení“ vyplývá, že nabídky budou mezi sebou vzájemně porovnávány. Cílem hodnotících kritérií a následného hodnocení je výběr objektivně nejvhodnější nabídky, tj. nabídky, která nabídne splnění požadovaného plnění za nejlepší poměr kvality a ceny po vzájemném posuzování nabídnutých hodnot v rámci příslušného hodnotícího kritéria.

[8] Žalobkyně připustila, že způsob hodnocení nebyl formálně a do detailu v zadávacích podmínkách výběrových řízení rozepsán, tento postup ovšem nemůže být považován za porušení Pravidel pro výběr dodavatelů (dále také jen „PVD“), resp. Rozhodnutí o poskytnutí dotace, v případě, kdy nemělo jakýkoli dopad do procesu zadání veřejných zakázek.

[9] Žalobkyně rozporuje závěr žalovaného o porušení zásady transparentnosti. Průběh výběrových řízení nevykazoval jakékoliv pochybnosti o průhlednosti a přezkoumatelnosti postupu zadavatele, a není proto možné dojít k závěru o porušení této zásady. K tomuto žalobkyně připomněla, že v průběhu výběrových řízení neobdržela žádnou žádost o poskytnutí dodatečných informací nebo jiný přípis ve věci nejasného způsobu hodnocení nabídek.

[10] Žalobkyně dále nesouhlasí s konstatováním žalovaného, kdy ex post udělená výjimka z postupu podle PVD ze dne 25. 11. 2010 nemůže být akceptována, neboť o ní žalobkyně požádala po zjištění porušení PVD. Žalobkyně má za to, že v případě udělené výjimky je následně nutné aplikovat mírnější podmínky, tj. zohlednit výjimku, která byla žalobkyni udělena přímo Poskytovatelem dotace. Žalobkyně tak v postupu žalovaného shledává neopodstatněný rozpor se zásadou legitimního očekávání. Byla-li žalobkyni udělena výjimka z konkrétní povinnosti stanovené PVD, pak nemůže být shledáno její nesplnění a uložena sankce. Nebyla-li žalobkyně v rozsahu udělené výjimky vázána PVD, pak tato nemohla ani porušit a neporušila-li PVD, pak nemohla porušit ani článek II. odst. 1 písm. d) Rozhodnutí o poskytnutí dotace, který se právě porušení PVD týká.

[11] Dle názoru žalobkyně proto nejsou závěry žalovaného správné a v některých případech ani odůvodněné (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109: *„funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost“*).

[12] Žalobkyně současně vyjádřila svůj nesouhlas s vyměřenou výší odvodu za porušení rozpočtové kázně, kterého se měla údajně dopustit, když je přesvědčena, že výše vyměřeného odvodu je i po snížení nadále nepřiměřeně vysoká. Výše vyměřeného odvodu je absolutně neúměrná zejména optikou páteřního manuálu OPPI nazvaná Kategorizace nedostatků při zadávání zakázek se stanovením výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, č.j. 35815/12/61100/61000, platné od 1. 9. 2012. Pro případ „použití nevhodných kvalifikačních předpokladů či hodnotících kritérií“ byla stanovena sankce do maximální výše 25 % částky dotace použité na financování předmětné zakázky (ve výši porušení rozpočtové kázně). Žalobkyně proto považuje výši sankce za stanovenou v rozporu se zásadou proporcionality. Lze připustit, že se žalobkyně dopustila nanejvýš pochybení formálního charakteru, které nemá a reálně ani nemohlo ovlivnit výběr nejvhodnějších dodavatelů v realizovaných výběrových řízeních. Taková (formální) pochybení neměla vliv ani na okruh možných dodavatelů, ani na výběr nejvhodnější nabídky.

[13] Podle názoru žalobkyně je nepochybně prokázáno, že postup žalobkyně neměl a nemohl mít jakýkoliv negativní vliv, co se týče (i) zvýhodnění některého či všech uchazečů, (ii) vyhodnocování nabídek, a (iii) nejasnosti a nepřezkoumatelnosti způsobu hodnocení nabídek žalobkyní. Pokud by dotčená zadávací dokumentace výslovně obsahovala i způsob hodnocení nabídek, neúčastnil by se výběrových řízení širší či odlišný okruh uchazečů. Přičemž ani žalobkyně by nemohla dospět k jinému výsledku hodnocení předmětných výběrových řízení.

[14] Žalovaným potvrzený odvod vyměřený na samé horní hranici stanoveného rozmezí (25 %) proto představuje podle žalobkyně disproporční postih vzhledem k charakteru provinění, které je žalobkyni přičítáno. Žalovaný se dle mínění žalobkyně vůbec nezabýval materiálním hodnocením závažnosti pouze formálního porušení v daném konkrétním případě a spokojil se pouze s konstatováním pochybení s tím, že výši penalizace uloženou správním orgánem schválil. Nepřihlédl přitom ani k odkazu žalobkyně na zprávu o auditu č. OPPI/2013/0/022 sestavenou po provedené kontrole u žalobkyně Ministerstvem financí. Zpráva o auditu vyčísluje nezpůsobilé výdaje ve snížené sazbě 5 % z veřejných prostředků vztahujících se k dané zakázce, čímž tento kontrolní orgán vyjádřil, jakou míru závažnosti příkládá neuvedení podrobného způsobu hodnocení nabídek ve výběrových řízeních. K této zprávě o auditu se žalovaný vyjádřil jen krátce a neobjasnil zásadní skutečnost značného rozdílu mezi procentuální výměrou zkrácení dotace.

[15] Závěrem žalobkyně shrnula podstatné argumenty, kdy má za to, že při administraci výběrových řízení nepochybila, neboť zadávací podmínky obsahovaly popis hodnocení nabídek a samotný popis způsobu hodnocení byl zřejmý z jednotlivých druhů užitých hodnotících kritérií. Žalobkyně se proto dopustila nanejvýše formálního pochybení v procesu administrace výběrových řízení, takové pochybení ovšem nemělo a nemohlo mít jakýkoliv negativní vliv, co se týče (i) zvýhodnění některého či všech uchazečů, (ii) vyhodnocování nabídek, a nezpůsobovalo (iii) nejasnost a nepřezkoumatelnost způsobu hodnocení nabídek žalobkyní. Konečně žalobkyni přičítané formální pochybení bylo již prominuto udělením písemné výjimky ze strany Poskytovatele dotace. Napadené rozhodnutí pak žalobkyně považuje za zcela nedostatečně zpracované a nepřezkoumatelné. Nadto tvrzené pochybení žalobkyně bylo sankcionováno odvodem v nepřiměřené výši 25 % poskytnuté dotace, tj. na horní hranici možné sankce, tedy zcela disproporčně k formálnímu charakteru pochybení. Mimo to žalovaný (i správní orgán) postupovaly zcela nekonzistentně ve vztahu k předchozí kontrole provedené u žalobkyně Českou republikou - Ministerstvem financí, kdy za shodné formální pochybení byly vyčísleny nezpůsobilé výdaje ve snížené sazbě 5 % z veřejných prostředků. Svým postupem žalovaný zcela popřel princip předvídatelnosti a legitimního očekávání postupu správních orgánů.

[16] Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí s tím, že je žaloba nedůvodná, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalovaný v návaznosti na argumenty žalobkyně v předmětné žalobě odkázal na své odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání, ve kterém podal zdůvodnění k jednotlivým námitkám žalobkyně, a to jak po stránce skutkové, tak i právní.

[17] Žalovaný uvádí, že bylo zjištěno porušení Pravidel u výběrových řízení, neboť v zadávacích dokumentacích chyběl způsob hodnocení nabídek uchazečů. Následkem porušení došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků ve smyslu ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, a tím k porušení rozpočtové kázně ve smyslu ust. §

44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Zadavatel si obecně může zvolit jakoukoliv metodu, resp. způsob hodnocení, v rámci transparentnosti však musí být zvolený způsob hodnocení nabídek předem známý všem zájemcům ještě před zpracováním nabídky. Uvedení způsobu hodnocení v zadávací dokumentaci současně zajišťuje, že nedojde k následným úpravám v hodnocení nabídek. Jedná se tedy o zajištění transparentnosti procesu zadání zakázky.

[18] Rovněž transparentnost zadávacího procesu je dle názoru žalovaného jedním ze základních principů, které je povinen dodržovat každý zadavatel a každý uchazeč by měl být předem před zpracováním nabídky informován o tom, co bude zadavatel v rámci hodnotících kritérií hodnotit, aby mohl v nabídce uvést relevantní údaje. Neobsahovala-li zadávací dokumentace způsob hodnocení nabídek, nedostalo se uchazečům dostatečných informací o tom, jak budou jejich nabídky hodnoceny.

[19] Konečně ve věci výjimky udělené žalobkyni žalovaný uvádí, že žalobkyně až dopisem dne 26. 10. 2010 požádala poskytovatele dotace o udělení „výjimky“ ohledně povinnosti uvést způsob a výpočet bodů, učinila tak několik měsíců po vyhlášení výběrového řízení (poslední výběrové řízení bylo vyhlášeno dne 31. 3. 2010), resp. po ukončení výběru nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem. Takový postup žalobkyně je v rozporu s podmínkou uvedenou v hlavě I. Obecná část, článek IV. Změny projektu, odst. 3 Rozhodnutí Poskytovatele dotace, která stanoví, že *„příjemce dotace může písemně požádat o jakoukoliv změnu podmínek či rozhodnutí... tato žádost musí být podána před termínem, kdy má být daná povinnost splněna“*. Z uvedeného je zřejmé, že citovaná podmínka nebyla dodržena. Nutno zdůraznit, že výjimka udělená Poskytovatelem dotace není relevantní změnou podmínek poskytnutí dotace, neboť nebyla vydána formou dodatku k Rozhodnutí o poskytnutí dotace, a tudíž ani nemůže ovlivnit výsledek kontrolního zjištění správního orgánu, který tak není závěry uvedenými ve výjimce vázán. Pouze správní orgán byl a je kompetentním ke konstatování porušení rozpočtové kázně.

[20] K námitce žalobkyně ohledně nepřiměřené výše stanovené sankce, žalovaný uvádí, že žalobkyni byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně v souladu s ust. § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech v částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, neboť poskytovatel dotace podmínku, kterou žalobkyně nesplnila, nevyčlenil jako podmínku méně závažnou se sníženou sankcí odvodu. Správní orgán zvážil okolnosti porušení rozpočtové kázně z pohledu konstantní judikatury vztahující se k vyměřování odvodů za porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech a vyšel z principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výší za něj předepsaného odvodu. Rovněž žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně zdůvodnil, z jakých okolností vycházel a co správce daně zohlednil při svém správním uvážení. Co se týče vyjádření žalovaného ke zprávě o auditu, jde-li o značný rozdíl mezi procentuální výměrou zkrácené dotace, žalovaný konstatuje, že předmětná zpráva o auditu není závazná pro příjemce dotace ani pro správní orgán, a proto nelze aplikovat tyto pokyny na dotaci poskytnutou na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace a příslušných Podmínek.

[21] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným vyloučily následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

[22] Rozhodnutím o poskytnutí dotace č.j. 5441-09/3.1EED02-631/10/08200 ze dne 28. 4. 2010 v rámci Operačního programu Podnikání a inovace (dále jen „*Rozhodnutí o poskytnutí dotace*“) bylo žalobkyni schváleno poskytnutí dotace na projekt „Realizace energetických úspor ve výrobním závodě Břidličná“, a to tímto způsobem – 34 000 000 Kč ze strukturálních fondů a 6 000 000 Kč ze státního rozpočtu. Poskytovatelem dotace bylo Ministerstvo průmyslu a obchodu. Součástí rozhodnutí byly Podmínky poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR a prostředků strukturálních fondů ES. V případě porušení předmětných podmínek mohla být dotace nebo její část vymáhána příslušným správcem daně. Dle článku IV. Změny projektu odst. 3 mohl příjemce dotace požádat o jakoukoliv změnu Podmínek či Rozhodnutí, tato žádost musela být podána před termínem, kdy měla být daná povinnost splněna. Dále byl součástí rozhodnutí dokument Pravidla pro výběr dodavatelů (PVD), č.j. 14413/09/08100. Dle PVD měla zadávací dokumentace žalobkyně obsahovat mimo jiná kritéria pro hodnocení včetně předem stanovených vah a způsob hodnocení nabídek (bod 9 písm. c).

[23] Žalobkyně se dne 26. 10. 2010, tj. po provedené kontrole dotčeného projektu, písemně obrátila na ředitele sekce strukturálních fondů a požádala o udělení výjimky z PVD, neboť u ní byly zjištěny nedostatky, resp. nesoulad s PVD, když v zadávací dokumentaci nebyl uveden konkrétní způsob hodnocení nabídek.

[24] Dopisem ze dne 25. 11. 2010 ředitel sekce fondů EU, výzkumu a vývoje vyhověl žádosti žalobkyně a sdělil, že jí uděluje výjimku z postupu dle PVD, když zprvu porušenou povinnost splnila žalobkyně dodatečně ve zprávě z výběrového řízení. Zároveň zde však bylo poznamenáno, že na udělení výjimky tohoto typu není právní nárok.

[25] Dopisem ze dne 27. 11. 2013 žalobkyně vyjádřila svůj nesouhlas s provedeným auditem ze strany ministerstva financí, kterým byly zjištěny níže uvedené nedostatky výběrových řízení. Žalobkyně odkázala na výjimku z postupu dle PVD udělenou dodatečně Poskytovatelem dotace.

[26] Dle zprávy o auditu operace č.j. MF-63241/2013/52 ze dne 9. 12. 2013 bylo zjištěno 8 nedostatků výběrových řízení žalobkyně, přičemž šest představovalo zjištění se střední mírou závažnosti (neuvedení algoritmu pro výpočet bodů za jednotlivá kritéria hodnocení nabídek), jeden s nízkou mírou závažnosti a jeden s vysokou mírou závažnosti.

[27] Písemnou zprávou ze dne 28. 2. 2014 vyzval poskytovatel dotace Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj jakožto správce daně k zahájení správního řízení ve věci ochrany veřejných finančních prostředků, které byly poskytnuty žalobkyni v rámci dotace.

[28] Dne 15. 4. 2014 Specializovaný finanční úřad u žalobkyně zahájil daňovou kontrolu dle ust. § 87 odst. 1 daňového řádu, předmětem daňové kontroly byla kontrola skutečností rozhodných pro zjištění a stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně dle ust. § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech, u peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a ze strukturálních fondů EU na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace v rozsahu kontroly uvedené v Rozhodnutí, Hlava I. Obecná část, článek VI. Kontrola, týkající se zadávací dokumentace předmětných výběrových řízení. Současně bylo zahájeno vyměřovací řízení ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně u peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a ze strukturálních fondů EU na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[29] Dne 21. 10. 2014 Specializovaný finanční úřad dokončil daňovou kontrolu u žalobkyně s tím, že za porušení rozpočtové kázně vznikla žalobkyni povinnost provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu ve výši 10 088 826 Kč s odkazem na ust. § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech. Vyměřený odvod se následně dělí na odvod pro státní rozpočet a pro Národní fond ve stejném poměru, v jakém byla dotace složena, tj. 15 % do státního rozpočtu a 85 % do Národního fondu (ust. § 44a odst. 3 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlech).

[30] Dopisem ze dne 14. 11. 2014 žalobkyně vyjádřila svůj nesouhlas s výsledkem kontrolního zjištění Specializovaného finančního úřadu. Žalobkyně připomněla zejména výjimku z postupu dle PVD, kterou jí udělil Poskytovatel dotace a dále nepřiměřenou výši vyměřeného odvodu, když tento byl nesprávně vypočten. Nakonec žalobkyně zdůraznila, že zjištěné formální porušení PVD nemělo vliv na okruh uchazečů ani na výběr nejvhodnější nabídky.

[31] Ze zprávy o daňové kontrole ze dne 15. 1. 2015 vyplývá, že u žalobkyně bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně a byla jí tak uložena povinnost provést odvod ve výši 10 088 826 Kč.

[32] Platebním výměrem č.j. 15337/15/4100-31471-805817 ze dne 29. 1. 2015 byla žalobkyni Specializovaným finančním úřadem za porušení rozpočtové kázně uložena povinnost odvodu do Národního fondu ve výši 8 575 503 Kč.

[33] Žalobkyně podala dne 3. 3. 2015 proti shora uvedenému platebnímu výměru odvolání. O odvolání proti tomuto platebnímu výměru rozhodl Specializovaný finanční úřad rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015, č.j. 124984/15/4000-31471-805817, tak, že odvolání částečně vyhověl a snížil vyměřený odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně na částku 2 143 876 Kč. O odvolání proti rozhodnutí o sníženém odvodu rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 11. 7. 2016, č.j. 30939/16/5000-10470-700290, tak, že jej částečně změnil v uvedení jiného zákonného ustanovení (nesprávný odkaz na zákonné ustanovení, podrobněji v uvedení zákonného ustanovení soud odkazuje na předchozí část odůvodnění tohoto rozsudku), jinak ve zbytku platební výměr potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí je mj. k odvolacím důvodům žalobkyně uvedeno, že předmětem daňové kontroly byla kontrola zadávacího řízení k výběrovým řízením, správce daně zjistil, že zadávací dokumentace neobsahovala všechny povinné náležitosti, konkrétně kritéria pro hodnocení, přitom každé musí mít předem stanovenou svoji váhu, a způsob hodnocení nabídek, kdy žalobkyně stanovila hodnotící kritéria a jejich váhu, nestanovila však způsob hodnocení nabídek. V rámci transparentnosti se vyžaduje, aby způsob hodnocení nabídek byl předem známý všem zájemcům ještě před zpracováním nabídky. Takový postup a výklad nelze považovat za formalistický, neboť transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je jedním ze základních principů, kdy žalovaný odkazuje v argumentaci na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159. Ohledně výjimky udělené Ministerstvem průmyslu a obchodu je uvedeno, že jejím udělením tento úřad potvrdil, že žalobkyně ustanovení Pravidel porušila, tato výjimka není relevantní změnou podmínek poskytnutí dotace. Požadavek žalobkyně na aplikaci příznivějších podmínek jde mimo rozhodovací pravomoc správce daně. Dále je v odůvodnění uvedeno, že závěr správce daně není v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť v tomto případě žalobkyně nepostupovala v souladu s příslušnými předpisy. Ohledně namítané nepřiměřenosti výše odvodu je uvedeno, že porušení podmínek bylo shledáno jako závažné, přitěžující okolností je to, že k porušení Pravidel

došlo u sedmi výběrových řízení, polehčující shledal to, že se jednalo o částečné nesplnění povinností a že výdaje 1. etapy nebyly shledány nezpůsobilými a netransparentními.

[34] Podle ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

[35] Žalobkyně i žalovaný s projednáním věci bez jednání souhlasili. Soud tedy postupoval podle ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. a rozhodl o věci samé bez jednání.

[36] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.

[37] V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

[38] Podle ust. § 87 odst. 1 daňového řádu je daňová kontrola zahájena prvním úkonem správce daně vůči daňovému subjektu, při kterém je vymezen předmět a rozsah daňové kontroly a při kterém správce daně začne zjišťovat daňové povinnosti nebo prověřovat tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně. Dojde-li v průběhu daňové kontroly ke změně místní příslušnosti, může daňovou kontrolu dokončit správce daně, který ji zahájil.

[39] Podle ust. § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

[40] Podle ust. § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech v rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

[41] Podle ust. § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech je porušením rozpočtové kázně porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce; prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem; penále za porušení rozpočtové kázně se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit.

[42] Podle ust. § 44a odst. 3 písm. a), d) zákona o rozpočtových pravidlech je fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44

odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. j), nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j)); do Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu, nebo tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. d) nebo f) nebo prostředky poskytnuté ze státního fondu na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie, které jsou státním fondem označeny jako prostředky odpovídající spolufinancování z rozpočtu Evropské unie nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j).

[43] Žalobkyni byly na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytnuty peněžní prostředky v celkové výši 39 999 000 Kč. Nedílnou součástí Rozhodnutí o poskytnutí dotace byly „Podmínky poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR a prostředků strukturálních fondů ES“ včetně PVD, s jejichž zněním byla žalobkyně jakožto příjemce dotace srozuměna. Peněžní prostředky byly poskytnuty v souladu s ust. § 14 zákona o rozpočtových pravidlech. Žalobkyně v zadávacích dokumentacích projektů takto financovaných v rozporu s PVD neuvedla způsob hodnocení nabídek, stanovila pouze jednotlivá hodnotící kritéria s dílčími vahami. Specializovaný finanční úřad jakožto správce daně provedl u žalobkyně daňovou kontrolu, jejímž výsledkem bylo uložení povinnosti žalobkyni provést odvod za porušení rozpočtové kázně dle ust. § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech. Proti výše uvedenému platebnímu výměru na odvod se žalobkyně odvolala, správní orgán o odvolání rozhodl tak, že snížil vyměřený odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu. O dalším odvolání žalobkyně žalovaný rozhodl tak, že věcně rozhodnutí správního orgánu potvrdil, pouze opravil formální písemnou chybu.

[44] Soud konstatuje, že zadávací dokumentace výběrových řízení jednoznačně uváděly pouze hodnotící kritéria a jejich váhu, nikoliv pak konkrétní způsob hodnocení, přičemž uvedení způsobu hodnocení bylo jednou z nezbytných náležitostí zadávací dokumentace dle Rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. jeho součástí (PVD, bod 10, písm. c) ve znění platném ke dni 1. 5. 2009; bod 9, písm. c) ve znění platném ke dni 1. 1. 2010). Soud je proto toho názoru, že potenciální uchazeči o veřejnou zakázku předem nebyli srozuměni s postupem zadavatele (žalobkyně) při hodnocení nabídek, tj. jakým způsobem budou jejich nabídky hodnoceny, a to již v podstatném okamžiku pro posouzení porušení této povinnosti, tj. v době, kdy mohly být činěny příslušné nabídky od předem neznámých subjektů, které se mohly příslušného řízení účastnit. V rámci zachování zásady transparentnosti je nutné, aby způsob hodnocení nabídek byl předem známý všem zájemcům před zpracováním nabídky.

[45] Ke stanovení způsobu hodnocení nabídek nelze přistupovat pouze jako k běžnému úkonu zadavatelů veřejných zakázek bez zásadního vlivu na celé výběrové řízení, ale naopak jedná se o úkon zajišťující transparentnost procesu zadání (veřejné) zakázky. Výčet hodnotících kritérií v tomto směru pak rozhodně není dostatečným pro splnění podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Přitom právě způsob hodnocení je naprosto podstatnou součástí celého procesu výběrových řízení a na jejím předem známém vymezení je nutné bezpodmínečně trvat, neboť bez takového určení může být celý průběh výběrového řízení poznamenán. V tomto směru soud, stejně jako žalovaný, odkazuje na právní názor, který vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, kdy konkrétní nestanovení způsobu hodnocení nabídek soud hodnotí jako závažné

narušení principu transparentnosti při zadávacím řízení a následně ve výběrovém řízení – v této souvislosti je nutné rovněž poznamenat, že příslušná férovost celého procesu je zajišťována právě stanovením způsobu hodnocení nabídek, který musí být zjevný a který musí být seznatelný tzv. zvenku (srov. např. odst. 44 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu: „S ohledem na právě uvedené možno tedy prozatímně uzavřít, že podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný. Motivy jednotlivých osob participujících na výběru zájemců o veřejnou zakázku (ať již budou tyto motivy plně zákonné, dané pouhou neschopností navenek působit férově a řádně, event. nezákonné, nebo snad dokonce kriminální) jsou v tomto ohledu pro posouzení porušení zásady transparentnosti irelevantní. Porušení zásady transparentnosti nastává nezávisle na tom, zda se podaří prokázat konkrétní porušení některé konkrétní zákonné povinnosti. Tyto úvahy platí tím spíše v případě, kdy se přistoupí k losování, protože losování je úkon ze své povahy nepřezkoumatelný.“).

[46] Obhajovala-li žalobkyně svůj postup (pochybení při neuvedení způsobu hodnocení nabídek) skutečností, že uchazečům muselo být zřejmé, jakým způsobem budou nabídky hodnoceny, pak se částečně vypořádání tohoto žalobního bodu kryje s předchozím odstavcem tohoto odůvodnění. Pokud žalobkyně uváděla, že žádný z uchazečů nevzněl dotaz na objasnění či doplnění zadávací dokumentace, soud zde uvádí, že potenciální dodavatelé nejsou povinni k jakékoli účasti ve výběrovém řízení a pakliže jim podmínky řízení nejsou jasné, nemusí o takovou zakázku vůbec projevit zájem a tedy se dále po přesném znění zadávací dokumentace nepátrat. Tato situace je však z hlediska transparentnosti výběrového řízení významná i bez toho, aby se případní zájemci domáhali jiných podmínek či určitého upřesnění takových podmínek, neboť může výběrové řízení ve svém výsledku ovlivnit v podstatném směru (tedy v okruhu subjektů, které se řízení účastní a tím i k větší nabídce). Tato skutečnost je tak pro posouzení porušení příslušných podmínek nepodstatná.

[47] Soud se rovněž ztotožňuje s názorem žalovaného, že výklad podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace správním orgánem nelze vzhledem k popsanému pochybení považovat za formalistický, jak namítá žalobkyně v podané žalobě. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je jedním ze základních principů, které je povinen dodržovat každý zadavatel. Zásada transparentnosti je porušena tehdy, pokud jsou v zadavatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele (jak uvedl Nejvyšší správní soud ve shora zmiňovaném rozsudku). Samotná netransparentnost spočívající v neuvedení způsobu hodnocení v tomto případě pak představuje překážku způsobitou zabránit, nebo alespoň ztížit, účast dalším zájemcům o zakázku, bez ohledu na to, zda proti takovému postupu aktivně protestují, nebo se rozhodnou řízení neúčastnit, aniž by navenek byla tato jejich vůle projevena.

[48] Každý zájemce by měl být předem před zpracováním nabídky informován o tom, co bude zadavatel v rámci hodnotících kritérií hodnotit, a dále jak to bude hodnotit. Bez takových údajů zájemce nemusí být schopen připravit relevantní nabídku schopnou obstát a stát se nabídkou nejvhodnější. V posuzovaném případě zadávací dokumentace neobsahovala způsob hodnocení nabídek, nedostalo se tak uchazečům dostatečných informací o tom, jak budou jejich nabídky hodnoceny. Pokud by byl uchazečům způsob hodnocení nabídek předem znám, mohli by (i další uchazeči) nastavit svoje nabídky tak,

aby co nejlépe obstály v hodnocení. V konečném důsledku by pak bylo možno dojít k výběru jiného dodavatele s nižší cenou, a tím i k úspoře veřejných prostředků.

[49] Z výše uvedeného vyplývá, že porušení povinnosti stanovené PVD vedlo k natolik závažnému pochybení, které mohlo podstatným způsobem ovlivnit výsledek zadávacího řízení a výběr nejvhodnějšího uchazeče.

[50] Co se týče výjimky z postupu dle PVD udělené následně Poskytovatelem dotace na základě žádosti žalobkyně, soud neshledal správným retroaktivní aplikaci dopadající na již skončená výběrová řízení. Naopak udělení fakticky potvrdilo porušení Rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. relevantních PVD. Výjimka udělená Poskytovatelem dotace tak není a ani nemůže být změnou podmínek poskytnutí dotace (článek IV. Změny projektu), a chybějící podstatnou náležitost v celém procesu tak nemůže zhojit, když k realizaci procesu v tomto směru již došlo (výběrové řízení proběhlo). Soud v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že ani sám Poskytovatel dotace k této výjimce ve směru, jak činí žalobkyně v podané žalobě, zvláště nepřihlédl, když auditem zjištěné porušení Rozhodnutí o poskytnutí dotace považoval za nesrovnalost, o které je nutno informovat příslušný finanční úřad (správce daně).

[51] Správce daně pak při daňové kontrole dle daňového řádu prověřuje podmínky, jejichž splnění bylo vyžadováno Rozhodnutím o poskytnutí dotace, a k jejichž dodržování se žalobkyně podpisem Rozhodnutí zavázala. Pokud žalobkyně tyto podmínky porušila, ani následně vydaná případná výjimka z této povinnosti již tento její postup nemůže zhojit, neboť v daném případě se jednalo nikoliv o nevýznamné porušení povinností např. administrativního rázu nebo běžného omluvitelného pochybení, ale o závažnou absenci podstatné podmínky pro řádné provedení výběrového řízení, čímž smysl výběrového řízení mohl být narušen.

[52] Závěr správce daně pak není ani v rozporu se zásadou legitimního očekávání, když tato předpokládá stejné rozhodování v obdobných případech. Žalobkyně neuvedla žádné obdobné případy nebo předchozí skutečnosti, na základě kterých by se dožadovala stejného rozhodování a své očekávání beztretnosti založila pouze na výjimce z postupu dle PVD udělené Poskytovatelem dotace, což však pro samotné rozhodování v této věci není podstatnou okolností, jak bylo shora uvedeno.

[53] Nadto žalobkyně o udělení výjimky ohledně povinnosti postupovat dle PVD, včetně uvedení způsobu hodnocení nabídek, zažádala až dne 26. 10. 2010, tj. několik měsíců od vyhlášení výběrového řízení a po ukončení výběru nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem. Popsaný postup žalobkyně proto nemůže obstát v porovnání s podmínkou uvedenou pod odstavcem 3 Článku IV. Změny projektu, Hlava I. Obecná část Rozhodnutí o poskytnutí dotace, dle kterého příjemce dotace může požádat poskytovatele o změnu Rozhodnutí o poskytnutí dotace, avšak pouze před termínem, kdy má být daná povinnost splněna. Z uvedeného je zřejmé, že citovaná podmínka nebyla dodržena. Výjimka udělená Poskytovatelem dotace ani nebyla vydána formou dodatku k Rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[54] Porušením Rozhodnutí o poskytnutí dotace se žalobkyně dopustila neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a Národního fondu ve smyslu ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a porušení rozpočtové kázně podle příslušných ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech.

[55] Správní orgán jakožto správce daně prověřoval podmínky, jejichž splnění bylo podmíněno rozhodnutím o poskytnutí dotace. Naproti tomu Poskytovatel dotace nezjišťuje, k jakému a zda vůbec došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona. Poskytovatel dotace a správce daně jsou dva odlišné správní orgány, které mají oddělené kompetence a vedou různá řízení podle různých právních předpisů.

[56] Ve věci výše odvodu vyměřeného správním orgánem soud odkazuje zejména na odůvodnění správního orgánu, které dostatečně a v podrobnostech objasnilo, na základě jakých skutečností a podle jakých právních předpisů byl odvod za porušení rozpočtové kázně stanoven. Dle soudu tak nebyl porušen princip proporcionality mezi závažností porušení a výší za něj předepsaného odvodu. K prokázanému porušení podmínek výběrových řízení došlo u všech řízení žalobkyně, jednalo se však o nesplnění povinností vyplývajících z PVD menší závažnosti. Konečný odvod ve výši 25 % z prostředků vyplacených žalobkyni z poskytnuté dotace tudíž nelze považovat za neodpovídající.

[57] Správce daně při ukládání odvodu do Národního fondu zohlednil, že se jednalo o částečné nesplnění povinností plynoucích z PVD, přičemž totožného pochybení se žalobkyně dopustila ve všech sedmi výběrových řízeních, žalobkyně dodatečně ve zprávách o hodnocení nabídek popsala postup a způsob hodnocení nabídek, výběrových řízení se zúčastnilo 7 až 10 uchazečů a žádný z nich nežádal o doplnění zadávací dokumentace, či nepodal námitky proti průběhu výběrového řízení, při kontrole nebyl zjištěn jiný důvod, pro který by bylo možno konstatovat, že by výdaje projektu byly výdaji nezpůsobilými, vliv porušení podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace na výběr nevhodnější nabídky nemohl být úplně vyloučen, neboť pokud by byl způsob hodnocení dopředu znám, mohli potenciální uchazeči nastavit svoje nabídky tak, aby tyto co nejlépe obstály v hodnocení. Současně pochybení žalobkyně nemělo vliv na naplnění účelu poskytnutých prostředků. Soud se s tímto hodnocením ztotožňuje, neboť konkrétně a přehledně uvádí, proč došlo k vyměření odvodu v příslušné výši (25% z poskytnuté dotace), a v takovém hodnocení žádné vybočení z rozhodovacích důvodů pro hodnocení proporcionality mezi výší odvodu a charakterem porušené povinnosti neshledává. Polemika s tím, že v předchozím zjištění porušení povinnosti byl žalobkyni, jak tvrdí v žalobě, nařízen odvod ve výši 5% z poskytnutých prostředků, tak rovněž nemá v daném případě místa, neboť každé posouzení vychází z jiných skutkových okolností; navíc v tomto případě soud nesouhlasí s tím, že by se pochybení žalobkyně týkalo nepodstatné části příslušných podmínek, ale mohlo výrazně ovlivnit transparentnost celého procesu.

[58] Ze všech těchto důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

[59] Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná, žalovanému jako vykonavateli veřejné správy žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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). Případně-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.

Praha dne 17. května 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu