



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 v právní věci **žalobce: Statutárního města Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 2336/8, 400 01, Ústí nad Labem, proti **žalovanému: Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 525/15, 118 10, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2015, čj. MF-23819/2014/12,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 12. 1. 2015, čj. MF-23819/2014/12, **se pro nezákonnost zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2015, čj. MF-23819/2014/12, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce odvodu“) ze dne 17. 12. 2013, č. 31/2013, čj. RRSZ 13512/2013. Tímto platebním výměrem správce odvodu podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“), a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně u projektu reg. č. CZ.1.09/1.1.00/15.00582 s názvem „Sektorové centrum – demolice“ ve výši 76.861.680 Kč. Žalobce současně v žalobě navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

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, které bylo vyžadováno po všech uchazečích o veřejnou zakázku, byl v dané době legitimní. Žalobce se ohradil proti závěru žalovaného, že nekonkretizoval žádné řízení, ve kterém nebyl žádný uchazeč vyloučen z důvodu nedoložení prohlášení o bezdlužnosti, nebyly vzneseny námitky a nebylo zahájeno řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Žalobce zdůraznil, že uvedl, že toto nebylo řešeno v rámci žádné veřejné zakázky, a proto zcela logicky nemohl konkretizovat to které výběrové řízení, neboť veřejných zakázek realizoval během období vyžadování prohlášení o bezdlužnosti desítky či stovky.

Podle žalobce žalovaný dostatečně nevypořádal námitku minimálního vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky. Žalobce vyslovil, že z hlediska přijetí dotace by mělo být 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. Žalobce podotkl, že žalovaný uvedenou námitku nerespektoval, když nařídil odvod dotace v celé poskytnuté částce, aniž jakkoli vyjádřil vztah domnělého pochybení k celkové hodnotě dotace; v napadeném rozhodnutí není uvedeno, jak závažné mělo údajné pochybení být a jaký vliv mělo na dotaci jako celek.

Žalobce dále namítal, že žalovaný rovněž nepřihlédl k tomu, že dotace byla využita k danému účelu a řádně proinvestována, přičemž vytýkaná pochybení jsou pouze marginální a ryze procesního charakteru. Žalobce podotkl, že nedošlo k procentuálnímu vyčíslení vytýkaného pochybení a bylo rozhodnuto o vrácení dotace v celkové poskytnuté částce. Napadené rozhodnutí je podle žalobce a priori špatné, odporuje dobrým mravům a je přespříliš přísné, neboť smysl poskytnuté dotace byl beze zbytku dodržen. Žalobce připomněl, že předmětná zakázka sloužila pouze pro výběr zhotovitele akce, na kterou byly finanční prostředky z dotace poskytnuty. Veřejná zakázka tak byla pouhým dílčím mechanismem, nikoli výsledným cílem poskytnuté dotace. Podle žalobce měla být v případě veřejné zakázky eventuálně dotace krácena adekvátně s ohledem na význam a celkový dopad pochybení.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 215/2014 žalobce zdůraznil, že žalovaný i správce odvodu naprosto rezignovali na princip proporcionality, což označil za zásadní pochybení. Podle žalobce je snadno prokazatelné, že dané území prošlo zdárným procesem revitalizace, tedy že poskytnuté finanční prostředky byly řádně proinvestovány. Podle žalobce se žalovaný řádně nevypořádal ani s dalšími dvěma vytýkanými pochybeními nazvanými „Administrace veřejné zakázky (obecně)“ a „Protokol o jednání“, když nevzal v úvahu, že dotace posloužila účelu, za jakým byla poskytnuta. Žalobce zdůraznil, že všechna tři vytýkaná pochybení se týkala toliko průběhu veřejné zakázky, a zopakoval, že šlo o marginální součást celého procesu a finanční prostředky na tuto veřejnou zakázku vyčleněné činily jen zlomek celkové dotace. Dále podotkl, že v případě aplikace § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel je třeba vždy zkoumat eventuální porušení právního předpisu ve vztahu k poskytnuté dotaci jako celku, přičemž podle § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel měl být uložen odvod ve výši nejzávažnějšího porušení rozpočtové kázně porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nikoli ve výši celé dotace. 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.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Popsal skutkové okolnosti případu a uvedl, že žalobce je veřejným zadavatelem podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a proto byl při realizaci projektu povinen uskutečnit zadání veřejné zakázky v souladu s tímto zákonem. Podle žalovaného mohlo mít žalobcem vyžadované čestné prohlášení o bezdlužnosti uchazeče vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím vliv na omezení nebo zúžení okruhu potenciálních dodavatelů, resp. na výběr nejvhodnější nabídky. Nelze totiž vyloučit, že pokud by žalobce tento požadavek v zadávací dokumentaci nestanovil, mohl obdržet nabídky od dalších zájemců, které mohly být finančně výhodnější. Žalovaný konstatoval, že žalobce stanovením předmětného požadavku porušil zásadu zákazu diskriminace. Podotkl, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 6. 3. 2013, čj. ÚOHS-S683/2012/VZ-411/2013/523/OPi, vyslovil, že se žalobce jako zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách tím, že nedodržel postup stanovený v § 50 odst. 1 a 3 téhož zákona, když v bodu 5 kvalifikační dokumentace požadoval, aby zájemci v žádosti o účast v užším řízení a k prokázání splnění kvalifikace předložili čestné prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Zmíněné rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. 12. 2013, čj. ÚOHS-R76/2013/VZ-23309/2013/310/PMa.

Žalovaný nezpochybňoval kompetenci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k rozhodování, zda došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, nicméně současně upozornil na kompetence správce odvodu při rozhodování o porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Podotkl, že za porušení rozpočtové kázně se nepovažuje jen porušení zákona o veřejných zakázkách, které naplňuje podstatu správního deliktu, ale rovněž použití peněžních prostředků, jímž byla porušena povinnost stanovená zákonem či smlouvou o jejich poskytnutí nebo podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. K námitce, že nepřihlédl k tomu, jak byla dotace skutečně využita, žalovaný uvedl, že podle smlouvy o dotaci je třeba stanovený účel dotace realizovat při dodržení stanovených podmínek, nikoli jakýmkoli způsobem.

Podle žalovaného je v podmínkách projektů financovaných z prostředků Evropské unie požadováno, aby byl vybrán dodavatel, který poskytne kvalitní plnění za přiměřenou cenu, při současném dodržení podmínek hospodářské soutěže, tudíž nelze bagatelizovat pochybení žalobce, které omezilo účast potenciálních uchazečů v předmětné zakázce, klamným argumentem, že výběr dodavatele nemohl mít vliv na účel projektu. K namítané rezignaci správce odvodu i žalovaného na princip proporcionality žalovaný uvedl, že správce odvodu rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014 prominul žalobci 90 % vyměřené částky. Žalovaný dále konstatoval, že znění § 22 odst. 5 rozpočtových pravidel, na které odkazoval žalobce, nabylo účinnosti až dne 20. 2. 2015.

V replice k vyjádření žalovaného ze dne 1. 7. 2015 žalobce setrval na názoru, že napadené rozhodnutí se řádně nevypořádalo s jeho argumentací. Připustil, že je veřejným zadavatelem a měl povinnost postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, nicméně tento

zákon podle žalobce nezakládá direktivní zákaz použití čestného prohlášení o bezdlužnosti, které mohl žalobce vyžadovat v rámci tehdy platných ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů. Připomněl, že toto prohlášení bylo vyžadováno po všech uchazečích o danou veřejnou zakázku, tedy byla dodržena zásada rovného zacházení, nediskriminace i transparentnosti ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách a bylo postupováno v intencích § 55 téhož zákona. Žalobce podotkl, že sám správce odvodu obdobné prohlášení o bezdlužnosti vyžaduje v rámci smlouvy o poskytnutí dotace č. CZ.1.09/1.1.00/75.01191 (příslušnou pasáž žalobce citoval), tudíž sankcionování žalobce znamená rovněž diskriminaci a rozpor s dobrými mravy. Žalobce potvrdil, že od Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dostal pokutu ve výši 50.000 Kč, kterou respektoval, nicméně poznamenal, že tato skutečnost by se neměla bezprostředně odrážet v rozhodnutí o krácení dotace, zejména ne v rovině několikanásobně vyšší.

Podle žalobce nedošlo k posouzení vlivu ono čestného prohlášení na průběh a výsledek veřejné zakázky. Vyjádřil přesvědčení, že čestné prohlášení o bezdlužnosti nemohlo založit jakoukoli diskriminaci či nerovné zacházení, a dodal, že Příručka pro žadatele ani Pokyny pro zadávání veřejných zakázek explicitně neuvádějí nemožnost vyžadovat předmětné čestné prohlášení. Případné pochybení, které však žalobce a priori odmítl, mělo dojít k posouzení jeho závažnosti ve vztahu k poskytnuté dotaci jako celku a následně in eventum ke krácení takového podílu dotace, který byl roven vytýkanému pochybení; k tomu ovšem nedošlo. Žalobce poznamenal, že byl vybrán dodavatel, jehož cenová nabídka plně korespondovala s cenou obvyklou v místě a čase, úroveň poskytnutého plnění byla vysoká a celková spolupráce bezproblémová. Podle žalobce by případná absence čestného prohlášení na výsledku dané zakázky nic nezměnila. Žalobce vyslovil názor, že zákon o veřejných zakázkách má mít za cíl skrze formalizovaný proces pomoci zadavateli vybrat nejvhodnějšího dodavatele, nikoli samoúčelné dodržování formalizovaného procesu bez dalšího, což platí i pro zakázky malého rozsahu. Žalobce připomněl, že k částečnému prominutí vyměřeného odvodu došlo na základě jeho žádosti o prominutí a nejednalo se o posouzení adekvátnosti již v rámci řízení o uložení odvodu, přičemž i snížená částka je podle žalobce nadále neadekvátní údajnému pochybení.

Žalovaný ve vyjádření k replice žalobce označil námitku, že vyžadoval-li žalobce čestné prohlášení o bezdlužnosti po všech uchazečích, nemohlo dojít k porušení zásad obsažených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, za mylnou. K tomu odkázal na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 4. 2014, čj. R136/2014/VZ-7215/2015/321/Oho, podle kterého požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti je v rozporu se zákonem, resp. překračuje rámec zákonem určených kvalifikačních předpokladů, a ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky ve zjednodušeném podlimitním řízení, tudíž se zadavatel dopustil správního deliktu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v citovaném rozhodnutí poukázal také na obdobné závěry svého rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008, které nabylo právní moci dne 26. 8. 2008, tedy přibližně dva měsíce před tím, než zadavatel oznámil výzvu k podání nabídky, tudíž měl dostatek času k seznámení s ním. K argumentaci žalobce smlouvou o poskytnutí dotace č. CZ.1.09/1.1.00/75.01191 žalovaný uvedl, že informace je vytržena z kontextu a pro posouzení tohoto případu zcela irelevantní. Vzhledem k odlišnosti úpravy správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách a porušení rozpočtové kázně žalovaný odmítl námitku žalobce, že by sankce měla být v obou případech obdobná.

Při ústním jednání soudu konaném dne 25. 10. 2017 pověřená pracovnice žalobce přednesla žalobu shodně jako v jejím písemném vyhotovení ve znění dalších podání žalobce a setrvala na názoru, že napadené rozhodnutí je nezákonné.

Pověřená pracovnice žalovaného při tomtéž jednání odkázala na písemná podání žalovaného a vyjádřila přesvědčení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno zcela v souladu se zákonem.

Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud 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.

Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí o žalobě. Podle čl. I odst. 4 smlouvy č. CZ.1.09/1.1.00/15.00582 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 3. 2. 2010 (dále jen „smlouva o dotaci“) se poskytování dotací na projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie řídí Regionálním operačním programem NUTS II Severozápad pro období 2007-2013 a jeho prováděcím dokumentem, Příručkou pro žadatele, Příručkou pro příjemce, podmínkami příslušné výzvy a dalšími metodickými dokumenty. Podle čl. XI odst. 1 smlouvy o dotaci byl žalobce jako příjemce dotace povinen při realizaci projektu uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o veřejných zakázkách, je-li zadavatelem podle tohoto zákona, a v souladu s Pokyny pro zadávání zakázek, pokud se na něj zákon o veřejných zakázkách nevztahuje nebo jde o zakázky malého rozsahu podle § 12 odst. 3 tohoto zákona. V poznámce pod čarou k tomuto ujednání je uvedeno, že porušení tohoto odstavce, které neovlivní, a to ani potenciálně, výběr nejvhodnější nabídky, ani cenu zakázky, nebude ze strany poskytovatele dotace hodnoceno jako porušení rozpočtové kázně (za předpokladu, že se nejedná o správní delikt). Podle čl. XXI odst. 4 smlouvy o dotaci pokud zjištěná skutečnost bude ze strany příjemce dotace představovat porušení rozpočtové kázně, je příjemce dotace povinen provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu poskytovatele dotace; odvod odpovídá částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.

V zadávací dokumentaci podlimitní veřejné zakázky pro užití zadávací řízení na akci „Sektorové centrum – demolice“ z července 2009 [část I. písm. E) bod E/8. a příloha č. 2 ZD] žalobce jako zadavatel požadoval, aby přílohou každé nabídky bylo čestné prohlášení dodavatele, že není dlužníkem žalobce ani žádné příspěvkové organizace zřízené žalobcem (tj. nemá závazky po lhůtě splatnosti).

Ze zprávy o auditu operace č. 98, zpracované auditním orgánem žalovaného dne 16. 4. 2012, konkrétně ze zjištění č. 1, vyplynuly tři okruhy nedostatků týkající se prohlášení o bezdlužnosti, administrace veřejné zakázky (obecně) a protokolu o jednání. K prohlášení o bezdlužnosti auditní orgán uvedl, že základní kvalifikační předpoklady jsou zákonem o veřejných zakázkách stanoveny taxativně a finanční závazky vůči zadavateli nejsou obsahem základních kvalifikačních předpokladů ani žádného z ostatních kvalifikačních předpokladů, nelze dávat do souvislosti se schopností uchazeče plnit předmět nového smluvního závazku, ani zařadit mezi ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady, neboť takový dluh vykazuje znaky pouze jakýchsi referencí, nikoli znak objektivní ekonomické a finanční připravenosti dodavatele realizovat plnění dané zakázky. Podle auditního orgánu nemá podmínka bezdlužnosti žádný vztah k předmětu zakázky, a proto tento požadavek nelze uplatnit; žalobce tak porušil § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. K administraci veřejné zakázky (obecně) auditní orgán uvedl, že žádost o účast uchazeče SILNICE GROUP, a. s., v rozporu s kvalifikační dokumentací ze dne 11. 5. 2009 neobsahovala referenci na rekonstrukci požadovanou zadavatelem v rámci splnění technických kvalifikačních předpokladů a u všech nabídek uchazečů chyběly přílohy smlouvy, tj. uchazeči předložili v rámci nabídek neúplný návrh smlouvy. Ve vztahu k protokolu o jednání auditní orgán konstatoval, že zadavatel nepostupoval v souladu s § 75 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, neboť protokol o jednání nevyhotovil. Auditní orgán doporučil finanční korekci ve výši 10 % hodnoty dotčené zakázky; ve vztahu k certifikovaným výdajům 83.093.708,30 Kč šlo o částku 8.309.370,83 Kč. Přílohou zprávy o auditu je rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 8. 2008, čj. S149/2008/VZ-13309/2008/540/PV, jímž bylo zrušeno zadávací řízení, neboť Česká republika – Správa státních hmotných rezerv nedodržela postup stanovený v § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tím, že v zadávací dokumentaci vymezila jako předpoklad pro zadání zakázky dodavatelem doložené čestné prohlášení, že nemá vůči zadavateli nesplacené finanční závazky po lhůtě splatnosti, což bylo učiněno nad rámec zákonem vymezených kvalifikačních předpokladů.

Podle formuláře hlášení nesrovnalostí ze dne 16. 10. 2013, čj. RRSZ 11839/2013, došlo u podlimitního užšího řízení na stavební práce č. 60031213 ke skutečností popsáním ve zprávě o auditu operace č. 98 jako zjištění č. 1. Celková částka dotčená nesrovnalostí činila 83.093.708,30 Kč, z toho již vyplacená částka 76.861.679,81 Kč.

Na základě těchto zjištění vydal správce odvodu dne 17. 12. 2013 platební výměr č. 31/2013, čj. RRSZ 13512/2013, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 76.861.680 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím. Rozhodnutím správce odvodu ze dne 15. 1. 2014, čj. RRSZ 913/2014, bylo žalobci prominuto 90 % uloženého odvodu.

Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a po provedeném ústním jednání dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Nepřisvědčil však všem žalobním námitkám.

Soud se nejprve zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřoval v tom, 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, a s námitkou minimálního vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky. Vytýkané nedostatky však soud nezjistil. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, z jakého důvodu považuje zmíněný

požadavek na předložení prohlášení o bezdlužnosti za porušení zásady zákazu diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, a vypořádal i související odvolací námitky žalobce (srov. strany 6 a 7 napadeného rozhodnutí); toto odůvodnění shledal soud dostačujícím. Je pravdou, že žalovaný mohl podrobněji reagovat na tvrzení žalobce o minimálním vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky, nicméně rozsah odůvodnění se v tomto směru odvíjí od právního názoru žalovaného, který vliv či dopady porušení rozpočtové kázně nepokládal za významné a v případě tohoto porušení automaticky vyměřoval odvod v plné výši poskytnuté dotace. Soud 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.

Žalobce v žalobě dále bez bližšího upřesnění tvrdil, že se žalovaný řádně nevypořádal ani s dalšími dvěma vytýkanými pochybeními nazvanými „Administrace veřejné zakázky (obecně)“ a „Protokol o jednání“. Vzhledem k obecnosti tohoto žalobního bodu soud toliko konstatuje, že žalovaný se problematikou zmíněných pochybení zabýval na stranách 7 až 9 napadeného rozhodnutí, a tuto část odůvodnění považuje soud rovněž za dostatečnou. S ohledem na tyto skutečnosti vyhodnotil soud napadené rozhodnutí jako přezkoumatelné.

Poté soud přistoupil k posouzení námitek, 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 zda má být dále hodnocena také intenzita tohoto porušení a jeho vliv na výběr nejvhodnější zakázky a účel poskytnuté dotace, či nikoli. Z tohoto hlediska zjistil správce odvodu, resp. žalovaný, skutkový stav naprosto dostatečně.

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, může jejich nedodržení znamenat porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel, k jehož projednání včetně případného uložení odvodu je podle odstavce 9 písm. b) téhož ustanovení příslušný Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, tj. správce odvodu. Odvolacím orgánem je pak v souladu s § 22 odst. 10 větou druhou rozpočtových pravidel Ministerstvo financí, tj. žalovaný. Případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky je proto z hlediska možného porušení rozpočtové kázně oprávněn posuzovat jak správce odvodu, tak i žalovaný.

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 nejpřísněji 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 jehož odstavce 1 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. 3 nařízení vlády č. 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.

Soud nicméně zdůrazňuje, že zákon o veřejných zakázkách v žádném svém ustanovení výslovně nezakazuje, aby zadavatel 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). 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.

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 rozvalu 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.“

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 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 dluh 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.

S ohledem na uvedené skutečnosti soud ve shodě se žalovaným a 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.

Není přitom podstatné, že podle názoru žalobce neměl uvedený postup vliv na realizaci projektu a smysl poskytnuté dotace byl beze zbytku dodržen, ani to, zda žalobce konkretizoval řízení, ve kterém nebyl žádný uchazeč vyloučen z důvodu nedoložení prohlášení o bezdlužnosti, nebyly vzneseny námitky a nebylo zahájeno řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, či nikoli. 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.

K námitkám upozorňujícím na neproporcionalitu a nepřiměřenost 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, čj. 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, čj. 7 Afs 107/2008 - 100, dostupném na www.nssoud.cz.

Správce odvodu je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpání částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu (a nikoli až následně

v samostatném řízení o prominutí odvodu či jeho části). K uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014 - 46, ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014 - 40, nebo ze dne 31. 3. 2014, čj. 2 Afs 49/2013 - 34, dostupných na www.nssoud.cz.

V projednávané věci je třeba zdůraznit skutečnost, že ze zprávy o auditu operace č. 98, která byla podkladem pro vydaný platební výměr správce odvodu a pro napadené rozhodnutí žalovaného, jednoznačně vyplývá, že auditní orgán doporučil finanční korekci pouze ve výši 10 % hodnoty dotčené zakázky, což současně podle názoru soudu vyjadřuje míru závažnosti zjištěných pochybení vyhodnocenou auditním orgánem, ke které měli správce odvodu i žalovaný při stanovení výše odvodu přihlídnout. Prostým porovnáním procentuálního vyjádření identifikovaných nedostatků (10 %) s výší uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně 76.861.680 Kč (100 %) lze dospět k závěru, že uložený odvod je zjevně nepřiměřený.

Žalovaný tedy pochybil, pokud vycházel z předpokladu, že jakékoliv porušení smluvních podmínek vede k odnětí celé dotace, a pokud navzdory doporučení auditního orgánu uložil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně v plné výši, aniž se zabýval tím, jaká část dotace byla čerpána v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami. Tento právní názor žalovaného považuje soud za nesprávný, což způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný a správce odvodu měli naopak při rozhodování o výši odvodu zohlednit závažnost porušení smlouvy o dotaci, resp. zákona o veřejných zakázkách, a jeho finanční dopad. V této souvislosti soud podotýká, že rozhodnutím správce odvodu ze dne 15. 1. 2014, čj. RRSZ 913/2014, bylo žalobci prominuto 90 % uloženého odvodu.

S ohledem na výše uvedené shledal soud žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu.

Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 3.000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za žalobu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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.

V Ústí nad Labem dne 25. října 2017

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

Za správnost vyhotovení:
G. Z.