



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 15. 1. 2015, čj. MF-28132/2014/12,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 15. 1. 2015, čj. MF-28132/2014/12, **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 15. 1. 2015, čj. MF-28132/2014/12, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce odvodu“) ze dne 7. 1. 2014, č. 12/2014, čj. RRSZ 315/2014. 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.1.09/1.1.00/15.00584 s názvem „*Revitalizace Domu kultury – část C, D*“ ve výši 816.129 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 nevypořádal žalovaný dostatečně námitku minimálního vlivu daného zjištění na výběr nejvhodnější nabídky. Žalobce zdůraznil, 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 nesouhlasil také s vypořádáním námitky oprávněného vyloučení jednoho z uchazečů o veřejnou zakázku.

Podle žalobce dále žalovaný řádně neprozkoumal skutečný stav věci, na základě čehož vydal nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Žalobce nepovažoval relevantní, zda mělo předmětné čestné prohlášení oporu v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť u tzv. zakázek malého rozsahu se taxativně stanovené základní kvalifikační předpoklady, případně jiné kvalifikační předpoklady, neuplatní. V režimu zakázek malého rozsahu má zadavatel „volnější ruce“ a podle žalobce si lze představit i jiné požadavky zadavatele než ty, které uvádí zákon. Žalobce podotkl, že samozřejmostí je respektování pravidel uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, k čemuž v daném případě došlo, neboť se všemi uchazeči bylo jednáno stejně. Podle žalobce nerespektoval žalovaný uvedenou námitku, 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. Nařízený odvod podle žalobce zcela jistě převyšuje hodnotu připadající na předmětnou veřejnou zakázku. Žalovaný rovněž nepřihlédl k tomu, že dotace byla využita k danému účelu a řádně proinvestována, přičemž vytýkaná pochybení jsou pouze marginální (finanční prostředky na veřejnou zakázku vyčleněné činily zlomek celkové dotace) a ryze procesního charakteru. Žalobce podotkl, že nedošlo k procentuálnímu vyčíslení vytýkaného pochybení a bylo rozhodnuto o vrácení dotace ve značně vysoké 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 osoby vykonávající činnost BOZP, 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. Žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 215/2014 zdůraznil, že žalovaný i správce odvodu naprosto rezignovali na princip proporcionality, což označil za zásadní pochybení. Podle žalobce je snadno prokazatelné, že Dům kultury prošel zdárným procesem rekonstrukce, tedy že poskytnuté finanční prostředky byly řádně proinvestovány, a to i kdyby se bral v potaz jen výsledek dané veřejné zakázky.

Podle žalobce je argumentace žalovaného o změně povahy veřejné zakázky v případě jejího uveřejnění na webových stránkách města účelová a ryze akademická. Žalobce dodal, že požadavek bezdlužnosti nebyl ze strany uchazečů napadán ani rozporován. 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 byl podle čl. XI odst. 1 smlouvy č. CZ.1.09/1.1.00/15.00584 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 3. 2. 2010 (dále jen „smlouva o dotaci“) při realizaci projektu povinen uskutečňovat zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný k jednotlivým žalobním námitkám poukázal na příslušné části odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále citoval bod 2.3.2 Příručky pro příjemce a konstatoval, že nelze jednoznačně vyloučit vliv povinnosti předložení prohlášení o bezdlužnosti jako jedné ze zadávacích podmínek na okruh uchazečů o veřejnou zakázku, a tím i na výběr nejvhodnější nabídky. Postup žalobce proto žalovaný hodnotil jako porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, tedy jako porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách a porušení povinností vyplývajících z bodu 2.3.2 Příručky pro příjemce a čl. 5 Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, k jejichž dodržování se žalobce zavázal ve smlouvě o dotaci.

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. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 113/2007 žalovaný uvedl, že neoprávněným použitím poskytnutých prostředků ve smyslu § 22 odst. 2 rozpočtových pravidel je i porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, a zdůraznil, že žalobce podpisem smlouvy o dotaci vyjádřil svůj závazek dodržet podmínky ve smlouvě stanovené. Podle žalovaného v případě porušení rozpočtové kázně odpovídá odvod výši poskytnutých prostředků. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by se nezabýval zohledněním závažnosti pochybení, a poukázal na rozhodnutí správce odvodu ze dne 21. 1. 2014, jímž žalobci prominul 90 % vyměřeného odvodu. 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 25. 6. 2015 žalobce setrval na názoru, že napadené rozhodnutí se řádně nevypořádalo s jeho argumentací. Připustil, že měl povinnost řídit se Pokyny pro zadávání veřejných zakázek a Příručkou pro příjemce, nicméně tyto dokumenty neobsahují zákaz použití čestného prohlášení o bezdlužnosti, a proto žalobce svůj postup nadále považoval za legitimní. Připomněl, že toto prohlášení bylo vyžadováno po všech uchazečích o danou veřejnou zakázku, tedy byla dodržena zásada rovného zacházení, nediskriminace i transparentnosti. 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. Argumentaci otevřením veřejné

zakázky v důsledku uveřejnění výzvy označil žalobce za účelovou a dodal, že uveřejněním výzvy nemohlo dojít k porušení zásad uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, když naopak bylo jasně deklarováno, že prohlášení bude vyžadováno od jakýchkoli uchazečů. Podle žalobce tak měli všichni uchazeči naprosto totožné podmínky a nikdo se nemohl cítit zvýhodněn, ani znevýhodněn. Žalobce nesouhlasil s tím, že svým požadavkem zúžil okruh potenciálních zájemců, a zdůraznil, že proti dané podmínce nebyly ze strany uchazečů nikdy vzneseny nějaké protesty či námitky a podle zjištění žalobce v rozhodné době neexistoval subjekt schopný splnit předmětnou zakázku, který by byl evidován v seznamu dlužníků žalobce či jím zřízených příspěvkových organizací. Možnost ovlivnění veřejné zakázky tímto požadavkem označil žalobce za nulovou.

Podle žalobce nedošlo k posouzení vlivu ono čestného prohlášení na průběh a výsledek veřejné zakázky. 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.

Při ústním jednání soudu konaném dne 18. 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.

Soud při ústním jednání provedl v intencích § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), důkaz čtením Příručky

pro příjemce vydané Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad dne 10. 10. 2008 (verze 7.0), zejména bodu 2.3.2, a Pokynů pro zadávání veřejných zakázek vydaných Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad dne 10. 10. 2008, zejména čl. 5 odst. 1 písm. b) a čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhé v pořadí).

Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkouvává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí o žalobě. Podle čl. I odst. 4 smlouvy 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.

Výzvou k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu „Koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na staveništi“ pro stavbu „Dům kultury – revitalizace – část C, D“ ze dne 21. 8. 2009 žalobce vyzval dodavatele Požární bezpečnost, s. r. o., Pyrex, spol. s r. o., a HASTEX & HASPR, s. r. o., aby do 3. 9. 2009 podali nabídku na plnění této veřejné zakázky. Žalobce současně tuto výzvu uveřejnil na svých webových stránkách. Požadovanou součástí nabídky bylo čestné prohlášení k podání nabídky obsahující mimo jiné čestné prohlášení o tom, že dodavatel není dlužníkem žalobce ani příspěvkové organizace zřízené žalobcem (tj. nemá závazky po lhůtě splatnosti).

Ze zprávy o auditu operace č. 99, zpracované auditním orgánem žalovaného dne 17. 4. 2012 (ve zprávě chybně uvedeno 2010, pozn. soudu), konkrétně ze zjištění č. 2, vyplynulo, že žalobce rozhodnutím, které bylo společností LUIING PYREX, spol. s r. o., zasláno dne 4. 9. 2009, vyloučil nabídku tohoto uchazeče s odůvodněním, že uchazeč nebyl žalobcem osloven. Podle vyjádření řídicího orgánu je přitom odmítnutí nabídky uchazeče,

který nebyl přímo vyzván k předložení nabídky, v rozporu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek v rámci regionálního operačního programu Severozápad. Podle zjištění auditního orgánu žalobce dále ve výzvě k podání nabídky ze dne 21. 8. 2009 stanovil uchazečům povinnost předložit tzv. „Prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli“. Auditní orgán uvedl, že vzhledem k tomu, že v případě podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek veřejného zadavatele jsou základní kvalifikační předpoklady zákonem o veřejných zakázkách stanoveny taxativně a finanční závazky vůči zadavateli nejsou obsahem základních kvalifikačních předpokladů ani žádného z ostatních kvalifikačních předpokladů, mohlo by být stanovení takových kvalifikačních předpokladů u veřejné zakázky malého rozsahu chápáno jako porušení zásady zákazu diskriminace. Auditní orgán doporučil finanční korekci ve výši 10 % hodnoty dotčené zakázky; ve vztahu k certifikovaným výdajům 882.301 Kč šlo o částku 88.230,10 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 5. 11. 2013, čj. RRSZ 12896/2013, došlo u veřejné zakázky malého rozsahu „BOZP“ ke skutečnostem popsáným ve zprávě o auditu operace č. 99 jako zjištění č. 2. Celková částka dotčená nesrovnalostí činila 882.301 Kč, z toho již vyplacená částka 816.128,42 Kč.

Na základě těchto zjištění vydal správce odvodu dne 7. 1. 2014 platební výměr č. 12/2014, čj. RRSZ 315/2014, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 816.129 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím. Rozhodnutím správce odvodu ze dne 21. 1. 2014, čj. RRSZ 1382/2014, 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 zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách a bodu 2.3.2 Příručky pro příjemce, a 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 námitk

nesouhlasí s názory žalovaného, což ovšem není otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž jeho věcné správnosti, resp. zákonnosti, kterou se soud bude zabývat níže. S ohledem na tyto skutečnosti vyhodnotil soud napadené rozhodnutí jako přezkoumatelné.

Poté soud přistoupil k posouzení námitky, 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 v rámci veřejné zakázky malého rozsahu uplatněný požadavek žalobce na předložení prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím a vyloučení uchazeče, který nebyl k podání nabídky přímo osloven, představují porušení povinností žalobce vyplývajících ze smlouvy o dotaci (potažmo zákona o veřejných zakázkách, Příručky pro příjemce či Pokynů pro zadávání veřejných zakázek), 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.

K žalobnímu bodu vyjadřujícímu nesouhlas žalobce s vypořádáním námitky oprávněného vyloučení jednoho z uchazečů o veřejnou zakázku a k námitkám žalobce týkajícím se dopadů uveřejnění výzvy k podání nabídek na webových stránkách žalobce soud připomíná, že podle čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhého v pořadí) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek platí, že „[z]adavatel uveřejní výzvu k podání nabídek také vhodným způsobem (bud' v tisku, nebo na webových stránkách zadavatele), a to po celou dobu trvání lhůt pro podání nabídek.“ Povinnost uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek ukládal žalobci čl. XI odst. 1 smlouvy o dotaci. Soud nemá žádné pochybnosti o tom, že žalobce byl na základě zmíněného článku smlouvy o dotaci povinen dodržovat veškerá ustanovení Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, a to včetně citovaného čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhého v pořadí). Na tom nic nemění ani určitá nepřehlednost tohoto článku Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, ve kterém se některá písmena opakuji. Povinnosti zde upravené jsou však formulovány naprosto jednoznačně, tudíž je zcela zřejmé, že žalobce byl nositelem povinnosti uveřejnit výzvu k podání nabídek, což ani sám žalobce nepopírá.

Soud zdůrazňuje, že povinnost uveřejnit výzvu k podání nabídek po celou dobu trvání lhůt pro podání nabídek pochopitelně nebyla samoúčelná. Měla naprosto logický cíl spočívající právě v tom, aby své nabídky mohli případně uplatnit i uchazeči, kteří nebyli

přímo oslovení. Soud konstatuje, že smysl povinnosti uveřejnit výzvu vhodným způsobem po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek by byl zcela popřen, pokud by bylo vyloučeno podávání nabídek přímo neoslovenými uchazeči. Ke shodnému závěru dospěl také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2013, čj. 8 Afs 16/2013 - 41, dostupném na www.nssoud.cz, a to při výkladu § 38 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, který byl obdobného znění jako čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhé v pořadí) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek. Podle názoru zdejšího soudu tak bylo jednoznačnou povinností žalobce uveřejnit výzvu k podání nabídek, a umožnit tím dalším potenciálním uchazečům podat své nabídky, čímž by bylo možné docílit potenciálně lepšího výsledku daného výběrového řízení, včetně možné úspory prostředků poskytnutých z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad. Tuto povinnost však žalobce porušil tím, že nabídku uchazeče LUING PYREX, spol. s r. o., vůbec nehodnotil a vyloučil ji s odůvodněním, že tento uchazeč nebyl přímo osloven. Popsaný postup žalobce lze zároveň klasifikovat jako porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách, neboť žalobce nedodržel zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace, když zcela neoprávněně vyloučil zmíněného uchazeče z možné účasti ve výběrovém řízení.

Není přitom podstatné, že podle názoru žalobce neměl uvedený postup vliv na realizaci projektu a smysl poskytnuté dotace byl beze zbytku dodržen. Pro závěr o porušení rozpočtové kázně je podstatné pouze to, že žalobce postupoval v rozporu s čl. 11 odst. 1 písm. h) (druhým v pořadí) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek a v rozporu s § 6 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 vymežit, 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. 99, 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 816.219 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. Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, a jeho finanční dopad. V této souvislosti soud podotýká, že rozhodnutím správce odvodu ze dne 21. 1. 2014, čj. RRSZ 1382/2014, bylo žalobci prominuto 90 % uloženého odvodu.

Ve vztahu k námitkám týkajícím se požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti soud předesílá, že podle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách platí, že „[z]adavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6.“ Vzhledem k tomu, že se v projednávané věci v souladu s § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, vztahoval se na postup žalobce výhradně § 6 tohoto zákona, podle jehož odstavce 1 platí, že „[z]adavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“

Vzhledem k tomu, že uveřejněním výzvy k podání nabídek došlo k otevření daného výběrového řízení dalším potenciálním uchazečům, jak soud vysvětlil výše, není možné se při hodnocení žalobcova požadavku na předložení prohlášení o bezdlužnosti omezit jen na žalobcem přímo oslovené dodavatele, nýbrž je nutné zkoumat dopad uvedeného požadavku na všechny potenciální uchazeče. Z tohoto důvodu pak soud na rozdíl od žalobce nepokládá za podstatné, že žádný z uchazečů požadavek bezdlužnosti nerozporoval.

Soud připomíná, že veřejné zakázky malého rozsahu jsou specifické tím, že pro ně zákon o veřejných zakázkách nestanovil žádný konkrétní postup, ani nevymezil kritéria výběru či kvalifikační předpoklady a ponechal tyto okolnosti na úvaze toho kterého zadavatele. Je proto třeba především konstatovat, že zákon o veřejných zakázkách výslovně nezakazuje uplatnění požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli a jemu podřízeným subjektům. Pokud je tento požadavek zřetelně uveden v zadávací dokumentaci a týká se všech uchazečů, resp. potenciálních dodavatelů, jako tomu

bylo v projednávané věci, nemůže znamenat porušení zásady transparentnosti, ani zásady rovného zacházení. Zbývá proto posoudit možné porušení zákazu diskriminace, tj. zda některý potenciální dodavatel nebyl vyloučen z možnosti se ucházet o účast na veřejné zakázce z důvodu nepřiměřeně nastavených požadavků. Nic takového ovšem soud neshledal.

Žalobce zcela správně upozornil na skutečnost, že v případě veřejných zakázek malého rozsahu si lze představit i jiné požadavky zadavatele, než uvádí zákon. Soud k tomu dodává, že to platí za předpokladu, že takové požadavky budou rozumně zdůvodněné či zdůvodnitelné, aby nezakládaly diskriminaci. Požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím je podle názoru soudu plně zdůvodnitelný, neboť vypovídá jednak o vztahu potenciálního dodavatele k žalobci a jednak zčásti také o jeho vztahu k plnění svých závazků. Soud považuje za přirozené a logické, že žalobce nechtěl zadávat veřejnou zakázku někomu, s kým nemá vyrovnané účty, tudíž využil toho, že mu zákon o veřejných zakázkách taxativně nevymezil kvalifikační předpoklady, a zahrnul mezi ně i předmětný požadavek na prohlášení o bezdlužnosti. Ze stejného důvodu patrně zahrnul obdobný požadavek do své smluvní dokumentace i správce odvodu.

K argumentaci žalovaného bodem 2.3.2 Příručky pro příjemce soud připomíná, že podle tohoto ustanovení platí, že „[v] průběhu zadávání veřejné zakázky je zadavatel povinen postupovat vždy tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů. Tato zásada ovšem nevyklučuje oprávnění zadavatele stanovit přesné podmínky účasti v řízení. Tyto podmínky však musí být zadavatelem vždy stanoveny tak, aby umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče a zároveň neuzavíraly přístup jinému dodavateli do řízení, např. z důvodů, které nesouvisí s předmětem veřejné zakázky.“ Podobně podle čl. 5 odst. 1 písm. b) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek platí, že „... zadavatel je povinen v průběhu zadávání zakázky postupovat vždy tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z dodavatelů. To znamená, že podmínky pro zadání zakázky musí být zadavatelem vždy stanoveny tak, aby zároveň umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče, ale na druhé straně neuzavíraly přístup jinému dodavateli do řízení, např. z důvodů, které nesouvisí s předmětem veřejné zakázky.“

Soud podotýká, že citované dokumenty výslovně nezakazují uplatnění uvedeného požadavku žalobce na předložení prohlášení o bezdlužnosti, a tento požadavek navíc žádnému dodavateli neuzavírá přístup do řízení z důvodů nesouvisících s předmětem veřejné zakázky, neboť vztah potenciálního dodavatele k plnění vlastních závazků i k samotnému zadavateli (žalobci) podle názoru soudu s předmětem zakázky souvisí, když vypovídá o určitých kvalitách tohoto subjektu. Žádnému z potenciálních dodavatelů navíc nic nebránilo v tom, aby během lhůty k podání nabídek své závazky vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím splnili, podobně jako tomu bývá u nedoplateků na daních, pojistném na veřejné zdravotní pojištění a pojistném na sociální zabezpečení včetně příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Soud proto shledal, že všichni uchazeči měli naprosto totožné podmínky a nikdo se nemohl cítit zvýhodněn, ani znevýhodněn, resp. jakkoli diskriminován. Záleželo výlučně a jen na každém jednotlivém dodavateli, zda se rozhodne pro účast na dané veřejné zakázce a zda vyhotoví požadované čestné prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jím zřízeným příspěvkovým organizacím, či nikoli. Uvedený

požadavek byl všem znám a byl objektivně splnitelný, tudíž nelze hovořit o tom, že by jím žalobce zúžil okruh potenciálních zájemců.

Žalovaným zmiňované závěry Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyslovené v jeho rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008, čj. S149/2008/VZ-13309/2008/540/PV, nelze v případě žalobce použít, neboť předmětné rozhodnutí úřadu se netýkalo veřejné zakázky malého rozsahu, když bylo zadavateli vytýkáno porušení § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a překročení rámce zákonem vymezených kvalifikačních předpokladů, ačkoli – jak bylo vysvětleno výše – v případě veřejných zakázek malého rozsahu se ze zákona o veřejných zakázkách použije výhradně § 6. Totéž platí i pro rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 4. 2014, čj. R136/2014/VZ-7215/2015/321/Oho, které citoval žalovaný ve svém vyjádření, neboť se v něm rovněž hovoří o překročení rámce zákonem určených kvalifikačních předpokladů a dále o správním deliktu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách (nedodržení postupu pro zadání veřejné zakázky stanoveného tímto zákonem), což se z povahy věci nemůže týkat veřejných zakázek malého rozsahu. Za situace, kdy ani jedno z uvedených rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na danou věc nedopadá, není podstatné, zda měl žalobce dostatek času či možností se s těmito rozhodnutími seznámit.

Lze tedy shrnout, že žalobce v daném případě uplatněním požadavku na předložení čestného prohlášení o tom, že dodavatel není jeho dlužníkem ani dlužníkem jím zřízené příspěvkové organizace (nemá závazky po lhůtě splatnosti), v rámci zadávací dokumentace veřejné zakázky malého rozsahu neporušil zásadu transparentnosti, rovného zacházení ani zákaz diskriminace, tj. neporušil zákon o veřejných zakázkách, bod 2.3.2 Příručky pro příjemce, čl. 5 odst. 1 písm. b) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, ani žádné ustanovení smlouvy o dotaci. Žalobce se tudíž v souvislosti s čestným prohlášením o bezdlužnosti nedopustil vytýkaného porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel, neboť za takové porušení se považuje pouze použití peněžních prostředků, jímž byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, což v tomto případě nenastalo. Správce odvodu proto nebyl oprávněn vyměřit žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně spočívající v požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti, neboť tento požadavek porušení rozpočtové kázně nezakládá. Pokud žalovaný za dané procesní situace vyměřený odvod potvrdil, způsobil tím nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného právního posouzení věci.

S ohledem na oba výše popsané důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.