



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně společnosti **DERS s.r.o.**, se sídlem v Hradci Králové, Polákova 737/1, zast. Mgr. Radovanem Hrubým, advokátem v Praze 1, Řeznická 1967/3, proti žalovanému **Odvolacímu finančnímu ředitelství se sídlem v Brně**, Masarykova 427/31, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. července 2014, čj. 18137/14/5000-24700-711175, **t a k t o :**

I. Žaloba se z a m í t á .

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou namítala žalobkyně nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání do platebního výměru na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vydaného Finančním úřadem pro Královéhradecký kraj, kterým bylo vyměřeno penále ve výši 3.622.484 Kč.

I. Obsah žalobních námitek

V žalobě uvedla, že odvod za porušení rozpočtové kázně se týká peněžních prostředků poskytnutých Ministerstvem průmyslu a obchodu na základě rozhodnutí, a

to na projekt „Centrum výzkumu, vývoje a inovací IT“ (dále jen „CVVI“). K porušení rozpočtové kázně mělo dle správce daně dojít tím, že ve třech případech byla porušena pravidla pro výběr dodavatelů, a to u zakázky na „rekonstrukci objektu CVVI“ (dále jen „rekonstrukce objektu“), dále „benchmarkingovou studii“ (dále i jen „studie“) a konečně „konzultační služby zaměřené ke zvýšení kvality v rámci CVVI“ (dále jen „konzultační služby“). V souvislosti s platebním výměrem na odvod za porušení rozpočtové kázně vydal správce daně i platební výměr na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 22. 8. 2009 do 18. 11. 2013. Odvolání proti tomuto platebnímu výměru bylo správcem daně napadeným rozhodnutím zamítnuto. Žalobkyně upozornila, že platební výměr na penále byl vydán v přímé souvislosti s platebním výměrem na odvod za porušení rozpočtové kázně, proto žalobkyně uvádí v daném řízení argumenty, které uplatnila také v případě soudního řízení ohledně platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně.

K věci uvedla, že je malou českou společností vyvíjející software pro oblast výzkumu, školství a zdravotnictví. Byla založena před 14 lety. Její obrat byl v posledních pěti letech v rozmezí 30 až 40 mil. Kč, zisk 1 až 3 mil. Kč. Uvedla, že byla jako jiné subjekty nucena vyrovnat se s narůstající konkurencí v oblasti informačních technologií (dále jen „IT“) a ekonomickou krizí. Nepředpokládala, že přidělená dotace, která měla podpořit její konkurenceschopnost, může být příčinou ukončení její činnosti. V březnu roku 2007 zakoupila starší nemovitost za 7,5 mil. Kč. Tu chtěla postupně zrekonstruovat a vybudovat si vlastní sídlo. Předběžný odhad na rekonstrukci činil 8 mil. Kč. Žalobkyně proto požádala bankovní úvěr. Plánovala rozšíření budovy o jedno nadzemní podlaží, které chtěla vybudovat pomocí nového dotačního programu ICT a strategické služby. Výzva dotačního programu byla vyhlášena dne 2. 1. 2008, náplň programu zcela odpovídala jejím budoucím záměrům, proto žalobkyně vypracovala projekt a v dubnu 2008 podala registrační žádost. Přestože si nebyla dosud jistá, zda jí dotace bude přidělena, musela postupovat při výběru dodavatele dle zákona č. 137/2006 Sb., veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Dále uvedla, že při tvorbě projektů zjistila, že původní odhad rekonstrukce byl významně podceněn. Nový odhad se pohyboval mezi 13 až 15 mil. Kč. Navýšení dodavatel projektu zdůvodnil dříve nerozpoznaným horším stavem budovy a podlaží. Žalobkyně upozornila, že nově odhadnuté náklady byly pouze z vlastních prostředků nezafinancovatelné, rozhodla se tedy část stavby financovat z dotace. Výběrové řízení z časových důvodů bylo vyhlášeno v květnu 2008, a to v situaci, kdy ještě nebyla podána úplná žádost o dotaci, takže žalobkyně její výši neznala. Zadání veřejné zakázky splňující podmínky zákona o veřejných zakázkách bylo tedy značně problematické. Úvěr byl žalobkyni poskytnut až počátkem roku 2009. Smlouvu s vítězným uchazečem uzavřela žalobkyně dne 25. 6. 2008, v červenci roku 2008 podala žádost o dotaci. Ta jí byla poskytnuta ve výši 7,5 mil. Kč.

Dotace měla být v souladu s žádostí využita na vybudování prostor pro 20 pracovníků, nákup informačních technologií, zlepšení procesu vývoje software formou externích konzultačních služeb a také na vytvoření studie, která by žalobkyni pomohla při průniku na zahraniční trhy. Žalobkyně pak vyčlenila pracovníka, který se převážnou částí svého pracovního úvazku věnoval pouze správě dotace. Rekonstrukce objektu byla dokončena na konci července roku 2009. Součástí rekonstrukce byla i klimatizace, kterou nebylo možno namontovat, neboť nebyly

provedeny vnitřní a vnější omítky a fasády. Žalobkyně tak smlouvu ukončila ve stanoveném termínu, klimatizační jednotky převzala, dodavateli zaplatila, sepsala protokol o neshodě a nenamontovanou klimatizaci klasifikovala jako vadu způsobenou na straně zadavatele. Dále žalobkyně uvedla, že se její finanční situace zhoršovala, proto se s dodavatelem dohodla na posečkání s placením. Dle zákona o veřejných zakázkách však byla realizována část zakázky v takovém objemu, že byly pokryty uznatelné náklady. Další náklady rekonstrukce byly sice náklady projektu, ale neuznatelné náklady, které nepodléhají podmínkám dotace. Jednalo se o vlastní prostředky žalobkyně. Jediná podmínka, která musela být splněna, byl termín kolaudace do 31. 12. 2010. Žalobkyně proto s obavami vypsala další výběrové řízení na realizaci zbylé části rekonstrukce. Dne 26. 8. 2009 uzavřela smlouvu z firmou ASJ, s.r.o., která rekonstrukci dokončila. Kolaudace proběhla k datu 12. 7. 2010.

1.Rekonstrukce objektu

K otázce rekonstrukce objektu žalobkyně uvedla, že veřejná zakázka na stavební práce byla uveřejněna dne 7. 5. 2008 v obchodním věstníku. Jejím předmětem byla rekonstrukce objektu, včetně statického zajištění základu, znovuprovedení vnitřních rozvodů, vytápění, rekonstrukce střechy a podkroví, výměna oken, zateplení budovy, změny vnitřních dispozic, a rekonstrukce oplocení a vytvoření zpevněných ploch. Předpokládaná hodnota zakázky byla 16,5 mil. Kč. Na základě předložených nabídek byla jako vítězná vybrána nabídka společnosti Hradecká inženýrská, obchodní a stavební, s.r.o. (dále jen „HIOSS, s.r.o.“). Dodavatel tak byl dle žalobkyně vybrán v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, a pravidly pro poskytnutí dotací. Upozornila, že odhad celkových nákladů na rekonstrukci objektu byl však v okamžiku uzavírání smlouvy o dílo výrazně vyšší než částka, se kterou žalobkyně počítala v době, kdy tvořila žádost o dotaci a vyjednávala bankovní úvěr. Odhad nákladů původně činil necelých 7 mil. Kč, následně však byl značně navýšen na 15 mil. Kč. Žádost o dotaci a dojednaný bankovní úvěr kalkulovaly s odhadem 7 mil. Kč. Z těchto důvodů si žalobkyně vyhradila v zadávací dokumentaci právo uzavřít s vítězným uchazečem smlouvu o dílo pouze na část díla. Navíc v průběhu rekonstrukce došlo na straně žalobkyně k neočekávaným finančním těžkostem. V důsledku těchto finančních těžkostí došlo v průběhu rekonstrukce k opakovaným pozastavením plateb společnosti HIOSS, s.r.o. S touto společností byl ohrožen konečný termín rekonstrukce objektu, proto se žalobkyně rozhodla vybrat jiného dodavatele. Realizací vrchní části rekonstrukce objektu byly splněny rozpočtové podmínky dotačního projektu. Další část rekonstrukce byla již v této fázi financována z vlastních finančních prostředků žalobkyně. Na tyto prostředky se již nevztahovaly podmínky, které platily pro uznatelné náklady, zvláště pak nutnost výběru dodavatele. Žalobkyně tak byla přesvědčena, že podmínky výběru dodavatele dle zákona o veřejných zakázkách se týkají pouze veřejných prostředků.

Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že vyhrazením práva realizovat pouze část zakázky zvolila optimální formu zadávání pro danou situaci. Umožnila totiž výběr dodavatele schopného realizovat zakázku jako celek v co nejkratším čase a pohodlně splnit závazné termíny dotačního projektu. Jejím záměrem totiž bylo realizovat zakázku jako celek s vítězným uchazečem, byť si v zadávací dokumentaci vyhradila právo zakázku rozdělit. V době zadání veřejné zakázky nevěděla, jaké budou úvěrové podmínky a jaká bude konečná schválená verze rozpočtu projektu.

Nastala situace, že byla schválena dotace na rekonstrukci budovy ve výši 3,5 mil. Kč, úvěr nebyl schválen a nebyla jasná ani jeho konečná výše a úvěrové podmínky. Žalobkyně proto využila právo vyhrazené v zadávací dokumentaci a uzavřela s vítězným uchazečem smlouvu na část zakázky, která byla z hlediska rekonstrukce smysluplná a z hlediska výše finančního závazku možná. Měla za to, že výběrové řízení proběhlo transparentně, nediskriminačně se zachováním rovného přístupu. Žalobkyně si uvědomovala, že hodnocení transparentnosti, nediskriminace a rovného přístupu jsou kritéria, která jsou zatížena velkou mírou subjektivity. Upozornila, že transparentnost byla zajištěna především průhledným a dostupným informováním dotčených subjektů a veřejnosti. Všechny dokumenty týkající se veřejné zakázky byly řádně zveřejněny a zpřístupněny. Zdůraznila, že výběrové podmínky na dodavatele nebyly její svévolí, ale situací, ve které se ne vlastním zaviněním ocitla. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného, že pokud by specifikovala rozdělení předmětu, mohlo by se do výběrového řízení přihlásit více uchazečů. K tomu uvedla, že všichni uchazeči měli stejné podmínky. Pokud by specifikovala rozsah části zakázky, pak by se hlásili uchazeči, kteří jsou stejně jako v prvním případě schopni realizovat celek. Navíc by se hlásili ti, kterým se nevyplatí jít do zakázky s rizikem, že budou realizovat pouze zanedbatelnou část. Naopak by se nehlásili ti, pro které by navržená část byla z jejich pohledu nevýhodná. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že vyhrazením práva realizovat dopředu nespecifikovanou část zakázky byli vyselektováni uchazeči, kteří měli pro plnění zakázky vhodné předpoklady, které odpovídaly požadavkům zadavatele, tedy žalobkyně. Pozice vítězného uchazeče by tedy byla s ohledem na nabízenou cenu za jakýchkoliv okolností zachována, neboť ten nepochybně podal nejlepší nabídku v podobě nejkratšího termínu realizace za nejnižší ceny, ať už na celou zakázku či její jednotlivé jednotky. Žalobkyně znovu zmínila, že právo rozdělit předmět veřejné zakázky si vyhradila hlavně proto, aby předešla možným obtížím v případě nepříznivé finanční situace, aby se nedostala do situace, kdy nemůže dostát svým sjednaným finančním závazkům. Podotkla, že smlouva o dílo uzavřená s vítězným uchazečem se závazně týkala etapy představující svým rozsahem 70 % celkové vysoutěžené ceny, jednalo se tedy o převážnou část celkové rekonstrukce. Následně uzavřela smlouvu o dílo dne 26. 8. 2009 s další společností, a to poté, co tuto společnost obeznámila s problémem financování projektu. Nová společnost přitom vytvořila nabídku na základě zadávací dokumentace ve stejné struktuře, jako byly nabídky získané v rámci veřejné zakázky. Dodavatel tak byl vybrán, uznatelné náklady byly vynaloženy, rekonstrukce byla ukončena v kolaudačním termínu. Žalobkyně měla za to, že smlouva, která byla následně uzavřena s vítězným uchazečem, vycházela ze zadávací dokumentace. Připustila, že mezi návrhem smlouvy a uzavřenou smlouvou existují rozdíly. Podepsaná smlouva však odpovídá požadavkům zadávací dokumentace. Vzhledem k tomu, že předmět byl rozdělen na jednotlivé výpočty, a že realizovaná část byla dána podмноžinou těchto výpočtů, je pak zcela jasné, že kterýkoliv z dalších uchazečů by identickým transparentním a přezkoumatelným způsobem vytvořil identických seznam výměr, který by se lišil pouze cenou. Žalobkyně tedy vítěznému uchazeči sdělila, jakou část zakázky se rozhodla realizovat. Jakožto zadavatel si nemohla počínat netransparentně, protože každá dílčí část byla dána vždy seznamem výpočtu výměr a uchazeč v nabídce nacenil každou výměru jednotkovou cenou. Byla proto názoru, že postupovala transparentně a její postup byl i plně přezkoumatelný. K otázce klimatizace pak uvedla, že byla nakoupena před vysoutěženým termínem, ale její montáž nebyla provedena ve vysoutěženém termínu. Žalobkyně pak dodatkem pouze ukončila smlouvu o dílo v termínu stanoveném ve smlouvě a dohodla vypořádání v souladu se

smluvními podmínkami smlouvy o dílo. Žalobkyně se domnívala, že neexistovala jiná zákonná možnost, jak danou situaci řešit, než klimatizaci namontovat a zase ji odmontovat a riskovat její poškození nebo do protokolu lživě uvést, že klimatizace byla namontována a riskovat, že dodavatel po dokončení vnitřních omítek montáž klimatizace odmítne s odkazem na lživý protokol.

2. Studie

Žalobkyně uvedla, že tato veřejná zakázka na služby byla dne 17. 2. 2010 uveřejněna v obchodním věstníku. Cílem průzkumu byl popis konkurence, situace na trhu, definice vlastní přidané hodnoty a trendy trhu jako odbytiště. Na základě výzkumu byl vypracován plán pro rozložení obchodních aktivit a tvorby nových produktů. V zadávací dokumentaci žalobkyně stanovila jako kvalifikační předpoklady oprávnění k podnikání a dále seznam minimálně dvou zakázek s mezinárodní působností realizovaných v posledních třech letech. Pro tuto veřejnou zakázku určila dvě hodnotící kritéria, a to cena bez DPH s váhou 60 % a navrhované řešení s váhou 40 %. Ve vymezené lhůtě byla žalobkyni doručena jediná nabídka sdružení Centrum komunitní práce v Ústí nad Labem, občanské sdružení (dále jen „CKP“). Tento uchazeč dle žalobkyně splnil veškeré požadavky uvedené v zadávací dokumentaci, a proto s ním dne 7. 4. 2010 byla uzavřena smlouva o dílo. Správce daně však žalobkyni vytkl, že činnosti sdružení CKP nejsou ve shodě s požadavky na vypracování studie a že povaha předmětu veřejné zakázky a tvorba metodických materiálů se váží k posláním sdružení, které však v žádném z bodů svých stanov blíže neuvádí, že by jeho posláním bylo vypracování studie v oblasti rozvoje informačních technologií, která byla předmětem zakázky. K tomu žalobkyně uvedla, že odbornost pro zhotovení studie není ve znalosti informačních technologií, ale ve znalosti metodiky průzkumu trhu a hodnocení obchodních a pracovních příležitostí. Zdůraznila, že obě kvalifikační kritéria, tedy doklad opravňující k podnikání a seznam minimálně dvou zakázek s mezinárodní působností, uchazeč splnil. Žalobkyně naopak vyslovila přesvědčení, že pokud by jednala v souladu s výtkou žalovaného, dopustila by se porušení principu nediskriminace zadávacího řízení veřejné zakázky. Pokud by totiž vyloučila uchazeče na základě skutečnosti, která nebyla zadávací dokumentací požadována a nebyla pro realizaci díla rozhodná, jednalo by se o zcela zjevné diskriminační jednání. Připomenula, že na základě zmíněné studie byla vytvořena aplikace pro podporu mezinárodní výměny orgánů. Aplikace za posledních 18 měsíců pomohla zachránit životy několika dětských pacientů, kteří podstoupili transplantaci díky rychlému přenosu informací o mezinárodně dostupných orgánech. Žalovaný žalobkyni vytkl, že v zadávací dokumentaci chybí formulace konkrétních požadavků, takže kritéria nejsou následně přezkoumatelná. Žalobkyně konstatovala, že dle jejího názoru stanovení hodnoty hodnotícího kritéria „cena“ není rozporováno, protože je jednoznačné. V případě kvalitativního kritéria „navržené řešení realizace“ žalobkyně vycházela ze znění zákona o veřejných zakázkách, v němž jsou v jeho ust. § 78 odst. 4 specifikovány příklady možných kvalitativních kritérií použitelných při hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky. Žalobkyně uvedla, že bylo osloveno celkem 5 zájemců, přičemž u dvou z oslovených zájemců žalobkyně předpokládala, že by studii mohli dodávat v požadované kvalitě. Zadávací dokumentaci si však vyzvedl pouze 1 uchazeč a ten podal nabídku a byla s ním uzavřena smlouva. Ve svém důsledku tak hodnotící kritéria nebyla účinně použita, protože nebylo s čím srovnávat. Zadáání bylo nediskriminační, protože nebylo koho diskriminovat.

3. Konzultační služby

Tato veřejná zakázka, jak žalobkyně uvedla, byla dne 19. 5. 2010 uveřejněna obchodním věstníku. Žalobkyně v zadávací dokumentaci popsala poptávané služby, termín ukončení realizace dne 31. 12. 2012, předpokládanou cenu stanovila do maximální výše 2 mil. Kč bez DPH. Pro tuto veřejnou zakázku byla stanovena dvě hodnotící kritéria, a to cena bez DPH s váhou 40 % a navržené řešení s váhou 60 %. Žalobkyně obdržela jedinou nabídku, a to od společnosti LEAN Consulting, s.r.o. (dále jen „LC“) s nabídkovou cenou 1 171 000 Kč bez DPH. Tato nabídka odpovídala zadávací dokumentaci, byla ohodnocena plným počtem bodů a dne 30. 6. 2010 byla s danou společností uzavřena smlouva o dílo. K výtce správce daně a žalovaného, že žalobkyně uvedla nedostatečná hodnotící kritéria, když mezi hodnotící kritéria zařadila cenu bez DPH s váhou 40 % a navržené řešení s váhou 60 % žalobkyně konstatovala, že hodnotící kritéria považuje za dostatečná a dostatečně upřesněná.

4. Další žalobní námitky

Žalobkyně zdůraznila, že při postupu správce daně žalovaného došlo k zásadnímu porušení jejích práv.

a/ Nedostatečné zohlednění důkazů, nedostatečné vyjádření se k důkazům

Žalobkyně uvedla, že správce daně ani žalovaný nevzali v potaz žalobkyní navržené důkazy a k uváděným skutečnostem se řádně nevyjádřili. Posuzovali tak zejména skutečnosti jdoucí k tíži žalobkyně a k jiným důkazním prostředkům nepřihlédli. Žalobkyně tak měla za to, že ani žalovaný ani správce daně nevěnovali jejím argumentům do hloubky pozornost a nepodrobili je důkladné analýze. Dokonce i žalovaný uvedl pouze strohý popis situace a nevzal v potaz podstatu navrhovaných argumentů. Jeho postup tak žalobkyně nepovažovala za správný, neboť neodpovídal zásadě volného hodnocení důkazů. Odkázala přitom na ust. § 8 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) a rovněž na ustálenou soudní judikaturu, dle níž „zpráva o daňové kontrole neslouží k prezentaci hypotéz a iracionálních vzorců, jimiž správce daně dokládá své vlastní pochybnosti o údajích tvrzených daňovým subjektem místo toho, aby prováděl dokazování ve vztahu k rozhodným skutečnostem.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, sp. zn. 7 Afs 71/2008).

b/ Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správce daně a žalovaného

Žalobkyně měla za to, že žalovaný neuvedl dostatečné důvody svého rozhodnutí. Opomněl uvést důvody, které by obstály, a které ho vedly k závěrům uvedeným v napadeném rozhodnutí. Jednalo se zejména o argumenty týkající se transparentního a přezkoumatelného postupu realizace veřejné zakázky rekonstrukce objektu, argumenty ohledně financování dokončení rekonstrukce společností odlišnou od vítěze výběrového řízení, argumenty vztahující se k chybě uvedené v projektové dokumentaci, kterou vypracovala společnost ARKO, argumenty týkající se negativních následků jednání žalobkyně při realizaci veřejné zakázky, argumenty ohledně kontroly dohledové skupiny Ministerstva průmyslu a obchodu, argumenty týkající se hodnotících kritérií v případě studie a konzultačních

služeb a konečně argumenty, že v průběhu všech výběrových řízení žalobkyně jednala s péčí řádného hospodáře, když se snažila minimalizovat veškeré možné vícenáklady.

c/ Porušení práva na spravedlivý proces

Dle názoru žalobkyně správce daně i žalovaný se nedostatečně vypořádali s jejími argumenty, přitom jejich povinností bylo vypořádat se se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co má vztah k projednávané věci. Napadené rozhodnutí tak nesplňovalo požadavky na jasnost, logičnost a vnitřní nerozpornost.

d/ Porušení principu právní jistoty a principu legitimního očekávání

Porušení spatřovala žalobkyně především v subjektivním výkladu zákonných ustanovení, v nepodložených hypotézách a na nich postavených závěrech o netransparentnosti výběrového řízení a dále v nepřihlédnutí k provedené kontrole Ministerstva průmyslu a obchodu a jejím závěrům. To, že dané ministerstvo vůči žalobkyni deklarovalo, že kontrola proběhla v pořádku, je dle názoru žalobkyně pro daňovou kontrolu velmi důležité i ve spojení s faktem, že kontrola byla provedena podstatně dříve než daňová kontrola a byla tak stěžejní pro další postup žalobkyně, která na tyto závěry spoléhala. Správce daně nezohlednil odbornou způsobilost pracovníků daného ministerstva. Zdůraznila, že pracovníci ministerstva jsou jistě odborníky v této oblasti, když předmětem jejich činností je právě také kontrola dotací. Dále žalobkyně upozornila, že údajná porušení zákona o veřejných zakázkách jsou vyslovována žalovaným i správcem daně, coby finančními orgány, přitom kompetence dle daného zákona náleží Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je odborníkem na tuto oblast. Navíc považovala za absurdní, že tyto finanční orgány rozhodují o porušení, o důvodech a souvisejících sankcích v případech jakéhokoliv údajného porušení daného zákona, byť by nemělo žádné faktické důsledky. Považovala za sporné, zda jakékoliv porušení může být vůbec kvalifikováno jako porušení podmínky a tím současně jako neoprávněné použití předmětných finančních prostředků bez dalšího.

e/ Materiální aspekt

Žalobkyně vyslovila názor, že při posuzování podstaty domnělých porušení žalovaný ani správce daně nezohlednili materiální aspekt domnělých porušení. Znovu připomněla, že i pokud by vytýkanými skutečnostmi došlo k pochybení, jeho důsledky nezapříčinily žádné negativní dopady a jeho jednáním nebyl nikdo poškozen. Uvedla, že správce daně i žalovaný vzali v potaz pouze formální stránku věci a nezabývali se tím, jak závažné dopady domnělé porušení mělo a jaká by byla situace, kdyby k tomuto domnělému porušení nedošlo.

f/ Likvidační důsledky

Žalobkyně konstatovala, že by vrácení poskytnuté dotace ve vyměřené výši i s úhradou souvisejícího penále pro ni mělo likvidační důsledky, neboť by již nebyla schopna podnikat. Připomenula, že svou činností prospívá společnosti a výsledky její

podnikatelské činnosti jsou pro společnost velmi přínosné, poukázala přitom na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl.ÚS 3/02, z něhož uvedla, že „konkrétně v případě pokut stanovených právníkům a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřípustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter.“ Připomenula, že Ústavní soud sice hovoří o pokutách, nicméně v rámci svého nálezu zařazuje pokuty do jedné množiny s daněmi, proto dle názoru žalobkyně je možno daný výrok aplikovat i na její situaci. Připomenula rovněž, že v souladu se současnou judikaturou platí, že při stanovení daňové povinnosti vůči státu musí být v první řadě splněna nutná a svojí podstatou samozřejmá podmínka zákonného zakotvení takové povinnosti. Odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž dovodila, že jak penále, tak obdobný daňověprávní institut, což je v tomto případě vyměřený odvod, musejí odpovídat principu proporcionality a umožňovat alespoň v určité míře individualizaci či moderaci ukládané sankce (rozsudek ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 Afs 159/2005).

II. Obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný provedl shrnutí jednotlivých postupů správce daně. Uvedl, že v důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně vydal správce daně platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým vyměřil odvod do Národního fondu ve výši 3.907.156 Kč. Vydaný platební výměr napadla žalobkyně odvoláním a následně žalobou. Po nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání vydal správce daně v souladu s daňovým řádem a ust. § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) dle kterého je povinností daňového subjektu zaplatit penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, platební výměr na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 22. 8. 2009 do 18. 11. 2013. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání.

V reakci na jednotlivé odvolací námitky žalovaný uvedl, že tyto námitky žalobkyně uvedla v téměř doslovné podobě již v rámci odvolání proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný se s těmito námitkami vypořádal v rámci rozhodnutí, kterým zamítl odvolání a potvrdil platební výměr na odvod. Dnem doručení nabytí právní moci. Žalovaný k tomu konstatoval, že odvolací námitky svým obsahem nesměřují proti platebnímu výměru na penále a jako takové nemají žádný vliv na posouzení oprávněnosti jeho vydání. Takové námitky je vhodné uvádět například v rámci odvolání proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně nebo v případě správní žaloby proti rozhodnutím odvolacího orgánu o odvoláních proti platebním výměrům na odvod za porušení rozpočtové kázně, nikoliv v rámci odvolání proti platebnímu výměru na penále. Dále uvedl, že nemožnost vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně nebo nesprávnost jeho výpočtu žalobkyně nenamítá.

Žalovaný dále konstatoval, že správce daně vydal nejdříve platební výměr na odvod, kterým žalobkyni vyměřil odvod do Národního fondu v souladu s ust. § 139 a 147 daňového řádu a v souladu s ust. § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech. Tento platební výměr na odvod byl následně potvrzen

rozhodnutím o odvolání a nabyl právní moci dne 1. 11. 2013, čímž byla splněna striktní podmínka pro následné vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Jelikož byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně a předmětný platební výměr na odvod nabyl právní moci, postupoval správce daně při následném vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně zákonným způsobem v souladu s ust. § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech, ze kterého vyplývá, že za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odst. 4 písm. b) a c) téhož zákona je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Vydání platebního výměru na penále je tedy v řešeném případě zákonnou povinností správce daně. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odst. 5 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. V příloze číslo 1 platebního výměru na penále je specifikován přesný způsob výpočtu penále, který vyplývá z ust. § 44 a odst. 8 téhož zákona.

K další námitce vztahující se k likvidačnímu charakteru vyměřeného penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně žalovaný podotkl, že povinností správce daně je ověřit plnění ustanovení konkrétních zákonů a stanovených podmínek rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, nikoliv posuzovat, zda je nebo není toto ustanovení spravedlivé, přiměřené či tvrdé. To je možné v případě prominutí vyměřeného penále Generálním finančním ředitelstvím dle ust. § 44a odst. 10 zákona o rozpočtových pravidlech.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

K podané žalobě žalovaný předně, konstatoval, že jejím předmětem je penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně předepsané platebním výměrem a potvrzené rozhodnutím žalovaného. Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně odvislé od odvodů za porušení rozpočtové kázně, sleduje jeho osud, a k vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně může dojít až poté, kdy je odvod za porušení rozpočtové kázně pravomocně vyměřen.

Žalovaný poté reagoval na jednotlivé procesní námitky žalobkyně následujícím způsobem.

1. Nedostatečné zohlednění důkazů, nedostatečné vyjádření se k důkazům.

Žalovaný konstatoval, že se v průběhu řízení může ukázat, že určitá dokazována skutečnost byla sice provedením důkazů prokázána, ale není právně významná, což také v tomto případě nestalo. Uvedl, že pouze některá žalobkyní předložená vyjádření byla shledána v dané věci irelevantními, jejich podrobné posouzení totiž nemohlo mít vliv na stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Jednalo se například o posouzení viny na straně zadavatele či dodavatele, kdy

rozpočtová pravidla a podmínky nezohledňují při porušení rozpočtové kázně jakékoliv zavinění.

2. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správce daně a žalovaného

K této námitce žalovaný uvedl, že finanční orgány nejsou oprávněny zkoumat, jaký postup žalobkyně by byl v jejím případě správný. Jejich pravomocí je pouze správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady.

3. Porušení práva na spravedlivý proces

Právo na spravedlivý proces nelze dle žalovaného vztáhnout k odůvodnění rozhodnutí. Týká se totiž zákonného postupu, který vede k řádně zjištěnému skutkovému stavu věci. Žalovaný trval na tom, že danému požadavku bylo v rámci celého daňového řízení vyhověno.

4. Porušení principu právní jistoty a principu legitimního očekávání

K dané námitce žalovaný uvedl, že k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně je oprávněn finanční úřad v souladu s ust. § 4 a odst. 3 a 9 zákona o rozpočtových pravidlech, ve spojení s ustanovením § 139 a 147 daňového řádu. V daném případě bylo konkrétně zjištěno porušení podmínky uvedené v bodu 2 písm. d) čl. II. hlavy I. Podmínek, dle kterého má příjemce dotace postupovat při výběru dodavatelů v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a podle pravidel pro výběr dodavatelů, která tvoří přílohu Podmínek. Žalobce porušil podmínku tím, že nezpracoval zadávací dokumentaci v souladu s pravidly pro výběr dodavatelů.

5. Materiální aspekt a likvidační důsledky

Žalovaný zdůraznil, že správce daně je při zjištění porušení rozpočtové kázně povinen, nikoliv pouze oprávněn, stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši, která je stanovena zákonem. Za neoprávněné použití prostředků dotace ve smyslu ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se považuje dle č. VII. odst. 2 Podmínek poskytnutí dotace také porušení těchto Podmínek. Odvod za porušení rozpočtové kázně byl tedy stanoven dle čl. VIII. odst. 4 Podmínek poskytnutí dotace, a to ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Vzhledem k tomu, že nebyla porušena žádná z podmínek uvedená v odstavcích 1 čl. VIII. Podmínek, nebyl stanoven odvod ve 100 % výši dosud vyplacené dotace. Stejně tak v tomto případě nebyla porušena podmínka uvedená v odst. 2, nebyl tedy stanoven odvod ve výši do 5 % do celkové částky dotace. Žalovaný podotkl, že nemá v tomto ohledu žádné moderační právo, nelze tedy upravit výši odvodu dle správního uvažování.

6. Shrnutí

K otázce výběrového řízení na zakázku rekonstrukce objektu žalovaný setrval na svém stanovisku, že bylo netransparentní, neboť celková cena díla byla v návrhu smlouvy o dílo stanovena ve výši 13 mil. Kč, přičemž při uzavření smlouvy o dílo již byla zmiňována pouze první etapa ve výši 8 mil. Kč. Přestože má kalkulace dle smlouvy vycházet ze stavu březen 2008, jde fakticky o změny ve výsledné ceně,

kteřá se liší o více než 4 mil. Kč. Cena zakázky vzešlá z výběrového řízení má být dle žalovaného cenou konečnou. Dále upozornil, že členění zakázky na etapy nebylo v zadávací dokumentaci žádným způsobem specifikováno. Žalobkyní nastavená údajná flexibilita sestavení jednotlivých etap zakázky dle aktuálních potřeb a finančních možností žalobkyně jen potvrzuje žalovaným tvrzenou netransparentnost. Žalovaný měl rovněž za to, že nedodržením podmínky pravidel pro výběr dodavatelů v souvislosti s termínem montáže klimatizace dne 31. 7. 2010, tedy 8 měsíců po vysoutěženém termínu, došlo k porušení obecných pravidel v bodě 3, dle nichž žalobkyně nebyla oprávněna měnit vysoutěžené podmínky, tedy podmínky, které byly výsledkem zadávacího řízení. Žalovaný rovněž upozornil, že rozpočtová pravidla neumožňují posuzovat porušení rozpočtové kázně z hlediska zavinění. Proč tedy k prodloužení termínu došlo je za této situace zcela irelevantní.

V otázce benchmarkingové studie setrval žalovaný na svém závěru, odlišném od stanoviska správce daně, že žalobkyně v zadávací dokumentaci stanovila dostatečně kvalifikační kritéria pro výběr uchazečů. Trval však také na svém stanovisku, že nezisková organizace, která byla vítězem zakázky, tedy Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, nemá ve svém poslání zpracování jakýchkoliv studií v oblasti IT. Nesouhlasil tak s tvrzením žalobkyně, že samotnou zpracovanou studii je třeba považovat za prokázání kompetentnosti vybraného uchazeče. Uvedl, že aby mohl zmíněný subjekt provozovat tuto činnost, která není jeho posláním, musel by mít živnostenské oprávnění k provozování této činnosti a účtovat o ní jako o zdanitelných příjmech nesouvisejících s jeho posláním. Tato skutečnost však nebyla předmětem proběhlé daňové kontroly. Dále uvedl, že zadávací dokumentace musí podle Pravidel 08 bod 10 písm. c) obsahovat kritéria pro hodnocení a způsob hodnocení nabídek. Ten však byl žalobkyní formulován matematickým vzorcem, kterým lze navržené řešení realizace studie jakožto kvalitativní kritérium velmi těžko postihnout, navíc ze zadávací dokumentace není vůbec zřejmé, čím se členové hodnotící komise mají při posuzování vhodnosti nabídek řídit. Tím dle žalovaného žalobkyně nepostupovala v souladu s Pravidly 08.

K žalobní námitce týkající se veřejné zakázky na konzultační služby odkázal žalovaný na vyjádření k benchmarkingové studii.

Závěrem žalovaný uvedl, že penále bylo vzhledem k výše uvedenému předepsáno zcela v souladu se zákonem.

IV. Skutkové hodnocení a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) bez nařízení jednání, když žalobkyně i žalovaný dali s tímto postupem souhlas, a usoudil následovně.

Dle ust. § 44 odst. 1 písm. b/ zákona o rozpočtových pravidlech je za porušení rozpočtové kázně považováno neoprávněné použití nebo zadržení

peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu. Následný odstavec 8 citovaného ust. § 44a pak stanoví, že za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je porušitel povinen zaplatit penále ve výši jednoho promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny.

V návaznosti na citovanou právní úpravu krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobkyně čerpala dotaci poskytnutou mu Ministerstvem průmyslu a obchodu na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace na projekt „Centrum výzkumu a vývoje a inovaci IT“. Správce daně na základě výsledků daňové kontroly, ukončené k datu 26. 3. 2013, konstatoval, že ze strany žalobkyně došlo při čerpání dotací k porušení rozpočtové kázně a to v celkové výši 4.596.654 Kč, která byla žalobkyni vyměřena platebním výměrem čj. 565998/13/2701-04702-602947 na částku 689.498 Kč a platebním výměrem čj. 566029/13/2701-04702-602947 na částku 3.907.156 Kč. Proti těmto platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, jež byla rozhodnutími žalovaného k datu 10. 7. 2014 zamítnuta. Daná rozhodnutí pak žalobkyně napadla žalobami podanými k zdejšímu soudu dne 29. 1. 2015 pod čj. 31 Af 76/2013 a 31 Af 77/2013. Obě žaloby soud zamítl.

Ze skutkových okolností projednávané věci tedy nepochybně vyplývá, že správce daně zjistil a konstatoval porušení rozpočtové kázně žalobkyní, a proto jí i dvěma rozhodnutími vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně. Tato rozhodnutí se stala pravomocnými. Žaloby proti rozhodnutím žalovaného pak byly zdejším soudem zamítnuty. Žalobkyni tak vznikla povinnost odvést nejen prostředky za porušení rozpočtové kázně, ale i ve smyslu ust. 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně a to ode dne následujícího, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Nelze proto považovat za důvodnou námitku žalobkyně, dle níž rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně je nezákonné, a proto lze považovat za nezákonné i napadené rozhodnutí o vyměření penále. Jak totiž vyplývá ze shora uvedeného, povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně byla žalobkyni pravomocně stanovena. Rozhodnutí o vyměření penále se tedy ve smyslu citovaného ust. § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech odvíjí od těchto rozhodnutí, která jsou zákonná. Při posuzování dané věci vycházel krajský soud rovněž z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 8. 2. 2006, čj. 1 Afs 15/2005, z něhož vyplývá, že „právní moc rozhodnutí o existenci daňového nedoplatku je rozhodná z hlediska splnění zákonem stanovených podmínek pro uplatnění penále a není-li dodatečný platební výměr v právní moci, nelze ani předepsat k úhradě penále“. Jak již bylo konstatováno, daňový nedoplatek byl pravomocným rozhodnutím stanoven, postup správce daně byl tedy zákonný, když na základě této skutečnosti přistoupil k vyměření penále. Zdejší soud tak opět vycházel ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého v jeho rozsudku ze dne 29. 10. 2008, sp. zn. 1 Afs 47/2009, dle něhož „je platba penále ve smyslu ust. § 44 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech vázána na porušení rozpočtové kázně“. V daném případě tak bylo penále počítáno ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. Tento okamžik žalovaný ve svém rozhodnutí řádně specifikoval a současně ozřejmil, z jakých důvodů a v jaké výši správce daně penále vyměřil. Na tyto závěry krajský soud v plném rozsahu odkazuje.

Další žalobní námitky týkající se samotného porušení rozpočtové kázně byly předmětem samostatných přezkumných řízení, jak ostatně bylo konstatováno výše. Otázky poskytnutí dotace byly tedy řešeny rozhodnutími, která nejsou v tomto řízení přezkoumávána. Žalobní námitky dotýkající se samotného odvodu do Národního fondu a státního rozpočtu proto krajský soud považuje za nedůvodné.

Dále krajský soud konstatuje, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně zabýval otázkou, na základě jakých zákonných ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech správce daně penále vyměřil a vysvětlil, z jakých důvodů bylo k samotné penalizaci přistoupeno.

Krajský soud proto musel žalobou jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

V. Náklady řízení

Krajský soud neopomněl zabývat se v rámci přezkumného řízení ani otázkou nákladů řízení upravenou v ust. § 60 s.ř.s., dle něhož má právo na náhradu nákladů řízení ten účastník, který měl v řízení před soudem plný úspěch. V projednávané věci měl úspěch žalovaný, krajský soud z obsahu správního spisu nezjistil, že by žalovanému v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Proto rozhodl tak, jak je uvedeno v II. výroku tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

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 Hradci Králové dne 11. června 2015

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu