



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Obec Chožov**, IČO: 00265004,
sídlem Chožov 154, 439 22 Chožov,
zastoupená Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou,
sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2019, č. j. 45404/19/5000-10480-712244,

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2019, č. j. 45404/19/5000-10480-712244, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzen platební výměr Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 28. 8. 2018, č. j. 1585110/18/2500-31473-508211, jímž byl žalobkyni dle § 44a odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), vyměřen odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 4 903 948 Kč, a to v kontextu realizace projektu „Chožov, Mnichovský Týnec, Třtěno – ČOV a kanalizace“.

Žaloba

2. Žalobkyně úvodem podané žaloby shrnula dosavadní průběh projednávané věci. Dále uvedla, že v daném případě žádný odvod neměl být správcem daně vyměřen, byl-li založen na zpětně vytvořené subjektivní úvaze správního orgánu o nedodržení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), která nebyla nijak podložena. Obecnost odkazovaného ustanovení zákona o veřejných zakázkách pak dle žalobkyně způsobuje možnost jeho různého (dvojího) výkladu. Základním měřítkem by proto mělo být, zda byla veřejná zakázka řádně zhotovena a plní svoji funkci. Snahou žalobkyně přitom bylo zejména dostat kvalitě zhotoveného díla, což ostatně bylo i učiněno, a tudíž nedošlo k žádnému chybnému vynaložení peněžních prostředků, resp. ani k chybnému výběru zhotovitele. Nevyloučením vítězného uchazeče o danou veřejnou zakázku zároveň žalobkyně vyjádřila právo na samosprávnou úvahu, neboť dle zákona o veřejných zakázkách „*může vyloučit, ale nemusí*“. Ani zákon o veřejných zakázkách žalobkyni v tomto ohledu nemohl zbavit „*svéprávnosti*“, resp. samostatnosti, jako podstaty samosprávy. V této souvislosti žalobkyně odkázala na porušení čl. 100 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 9 odst. 7 Evropské charty místní samosprávy. Žalobkyně se tak domnívala, že v řešeném případě její jednání nenaplnilo charakteristiku neoprávněného použití poskytnutých peněžních prostředků a s tím spojené konstatování porušení rozpočtové kázně.
3. Následně žalobkyně zmínila, že předmětná veřejná zakázka byla podrobena dvěma veřejnoprávními kontrolám, kdy nebylo shledáno žádné pochybení. Důvodně tedy předpokládala, že je vše v pořádku. Žalobkyni tak nemohl být vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud byl předešlými kontrolami projekt shledán bezchybným.
4. U „*Auditního orgánu*“ pak dle žalobkyně absentovala technická odbornost a individuální přístup, jakož i praktické zkušenosti z trhu veřejných zakázek. Zpráva o auditu je proto formalistická, obsahující subjektivní tvrzení a „*ex post nedůvodné fikce*“.
5. Stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 10 % z celkové částky poskytnuté dotace je pak dle názoru žalobkyně příliš tvrdé, přičemž nebyl zohledněn princip proporcionality, resp. nebylo přihlédnuto ke splnění účelu dotace a hospodárnosti. Správce daně přitom uznal, že je projekt v trvalém provozu, využíván a splňuje cíl, kterým bylo snížení negativních dopadů na CHKO České středohoří, avšak i přes to přistoupil k tak vysokému vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Pro žalobkyni se jedná o odvod zásadně zatěžující její rozpočet, aniž by bylo přihlédnuto též k povinnostem (zásada hospodárnosti) dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„zákon o obcích“). Rozhodnutí správce daně, resp. i žalovaného, tak zasahuje do práva žalobkyně na samosprávu.

6. V návaznosti na dříve uvedené žalobkyně doplnila, že pokud bylo důvodem porušení rozpočtové kázně to, že uchazeč o veřejnou zakázku nabídl nejnižší cenu, přičemž žalobkyně neidentifikovala vady nabídky, bylo čistě na její vůli, jak rozhodla, neboť ani zákon o veřejných zakázkách nezabývá žalobkyni „svéprávnosti“. Jedná-li se dále o nedodržení principu rovného zacházení, dle žalobkyně je ve věci klíčové, že tvrzené porušení nemělo žádný vliv na účel poskytnutí dotace a kvalitu realizovaného projektu. Ze strany žalobkyně šlo současně o jednání hospodárné ve smyslu zákona o obcích (§ 38 odst. 1). V řešeném případě se tak dle žalobkyně setkaly dva veřejné zájmy, a to na přísném formálním dodržení podmínek zákona o veřejných zakázkách, což by znamenalo vyšší výdaje z rozpočtu žalobkyně, a naproti tomu možný „mírný odůvodněný odklon“ od těchto formálních podmínek a naplnění pojmu hospodárnosti. Žalobkyně poté dala přednost, v mezích samosprávné úvahy, právě hospodárnosti.
7. K tomu žalobkyně konstatovala, že zastává názor ve výrazném rozporu s judikaturou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že ne každá změna je porušením rozpočtové kázně, zasluhující trest ve formě odvodů finančních prostředků, a ne každá odchylka od formálních pravidel je neoprávněným použitím finančních prostředků. Názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zasahuje samosprávu jako takovou, resp. odebrá jí paušálně možnost jakékoliv úvahy v mezích poskytované dotace pod hrozbou vysoké finanční sankce, proti které není právní ochrany, neboť je předem paušálně vyložena.
8. Dle žalobkyně pak postup podle zákona o zadávání veřejných zakázek nepřísluší posuzovat finančním úřadům ani Odvolacímu finančnímu ředitelství. Hodnocení týkající se dodržení přesné dikce zákona o zadávání veřejných zakázek přísluší pouze Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Nadto je dle žalobkyně sporné, zda porušení zákona o zadávání veřejných zakázek může být porušením rozpočtové kázně, když se jedná o jinou oblast práva. Postup dle zákona o veřejných zakázkách dle žalobkyně finanční správa kontrolovat nemůže, přičemž ani nemůže závazně vynášet závěry, zda byl tento zákon porušen a ukládat v této souvislosti sankci formou odvodu dotace. Kompetentním úřadem je tak v daném ohledu toliko Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V posuzovaném případě se tedy jednalo o „*trest za hospodárnost, navíc uložený orgánem, který nemá kompetenci hodnotit ve své působnosti veřejnou soutěž*“. Závěrem žalobkyně opětovně uvedla, že Nejvyšší správní soud názorem svého rozšířeného senátu v nadepsaném kontextu de facto zrušil jakoukoliv možnost soudního přezkumu věci, neboť paušalizoval porušení rozpočtové kázně.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K tomu zrekapituloval dosavadní průběh předmětného řízení, jakož i argumentaci žalobkyně. Následně žalovaný stran vyličení skutkového a právního stavu v podrobnostech odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a spisový materiál.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

10. K žalobkyní namítanému dvojímu výkladu § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách žalovaný konkrétně uvedl, že text nadepsaného ustanovení je zcela jednoznačný a nevzbuzuje žádné pochybnosti o možném dvojím výkladu. Žalobkyně přitom ve své argumentaci nijak nespecifikovala, v čem dvojí výklad shledává. Daná námitka je tak dle žalovaného účelová, přičemž se žalobkyně snaží povinnost zadavatele vyplývající z § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách bagatelizovat argumentem, že účel poskytnuté dotace byl naplněn. Tím by však byl popřen smysl právní úpravy zadávání veřejných zakázek, potažmo povinnost dodržovat podmínky poskytnutí dotace stanovené poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace.
11. Žalovaný poté zopakoval, že prvotní příčinou porušení zásady nediskriminace a rovného zacházení bylo příliš striktní vymezení požadavků na výrobky, které byly součástí veřejné zakázky. Úzce nastavené požadavky na příslušné výrobky totiž mohly odradit některé potenciální uchazeče od podání jejich nabídek. Zároveň potenciální uchazeči předem nemohli tušit, že zadavatel v průběhu zadávacího řízení od svých striktně stanovených požadavků v zadávací dokumentaci upustí a bude hodnotit taktéž nabídky, které se od těchto odchylují. V konečném důsledku to tedy mohlo vést k tomu, že za situace, kdy by v zadávací dokumentaci nebyly nastaveny tak přísné požadavky na příslušné výrobky, mohla žalobkyně obdržet i jiné výhodnější nabídky. Zadávací dokumentace, ve které byly podmínky na veřejnou zakázku formulovány příliš úzce či detailně, tak dle žalovaného nebyly v souladu s § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.
12. Nabídka vítězného uchazeče pak neobsahovala některé žalobcem požadované dokumenty vymezené v bodě 17.2 zadávací dokumentace. V souladu s bodem 17.3 zadávací dokumentace měla být tedy tato nabídka vyloučena z účasti na zadávacím řízení na předmětnou veřejnou zakázku. Tento postup vyplývá rovněž ze zákona o veřejných zakázkách, když hodnotící komise posuzuje, zda nabídka obsahuje veškeré zákonem či zadavatelem požadované dokumenty. V případě, kdy hodnotící komise zjistí, že podaná nabídka nesplňuje deklarované požadavky, vyřadí ji. Žalobkyně měla též možnost vyzvat vítězného uchazeče k podání vysvětlení k jeho nabídce dle § 76 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, avšak tuto možnost nevyužila a namísto toho si chybějící informace zjišťovala prostřednictvím telefonického rozhovoru, jak plyne z obsahu správního spisu.
13. Žalovaný ze spisové dokumentace také ověřil, že nabídky dalších uchazečů byly oproti vítězné nabídce kompletní (tj. obsahovaly technické či katalogové listy ke všem výrobkům). Žalovaný má proto postup žalobkyně spočívající v tom, že ze zadávacího řízení nevyloučila nabídku vítězného uchazeče z důvodu chybějících technických či katalogových listů u některých výrobků, za diskriminační a nerovný vůči ostatním uchazečům, jejichž nabídka byla úplná. Žalobkyně tedy tímto jednáním porušila zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace. Toto porušení zároveň není obhajitelné ani tvrzením žalobkyně, že příslušná veřejná zakázka byla řádně provedena a slouží plně svému účelu.
14. Žalovaný k tomu dále doplnil, že pokud požadavky zadavatele specifikované v Příloze č. 4 Zadávací dokumentace nesplnil žádný z uchazečů, měla žalobkyně dle § 84 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách zadávací řízení na předmětnou zakázku zrušit a vypsát nové zadávací řízení, ve kterém by příslušné požadavky stanovil širěji, tedy nediskriminačním a rovným způsobem.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

15. Jak poté vyplývá z § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech, žalobkyně se dle hodnocení žalovaného dopustila porušení rozpočtové kázně právě v důsledku porušení povinnosti stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace a současně zákonem o veřejných zakázkách. Pro úplnost žalovaný zmínil, že s odkazem na závěry Auditního orgánu Ministerstva financí České republiky ve zprávě o auditu přistoupilo Ministerstvo životního prostředí k vydání výzvy ze dne 29. 6. 2017 dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech, kterou byla žalobkyně vyzvána k vrácení poskytnutých peněžních prostředků v celkové výši 5 192 415,36 Kč.
16. Ve vztahu k námitce žalobkyně, že veřejná zakázka byla podrobena dvěma kvalifikovaným veřejnoprávními kontrolám, při kterých nebylo shledáno žádné pochybení, poté žalovaný uvedl, že správce daně není obsahem výstupů kontrol Ministerstva životního prostředí, popř. jiných státních institucí právně vázán a dle § 99 odst. 1 daňového řádu posuzuje otázku, zda ze strany žalobkyně došlo, či nedošlo k porušení rozpočtové kázně, zcela samostatně a nezávisle. Porušení rozpočtové kázně je tedy prověřováno a zjišťováno na základě dokazování příslušným správcem daně. Legitimního očekávání se přitom nemůže dovolávat ten, kdo se dopustil zjevného porušení platného právního předpisu. Za dodržení všech podmínek pro čerpání dotací jsou výlučně odpovědní jejich příjemci, a tudíž bylo na žalobkyni, aby dbala jejich splnění.
17. Správce daně je současně jediným orgánem, který je kompetentní konstatovat porušení rozpočtové kázně. Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále totiž vykonávají pouze finanční úřady podle daňového řádu, přičemž porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Správce daně prověřuje splnění podmínek, jejichž splněním je poskytnutí dotace podmíněno, v rámci daňového řízení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že dle § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je svěřen výkon dohledu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěží o návrh Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Přímou v § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je ostatně výslovně uvedeno, že dohledem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek není dotčena působnost jiných orgánů vykonávajících takovou kontrolu podle zvláštních předpisů.
18. Správce daně a potažmo ani žalovaný ve věci zároveň nerozporuje naplnění účelu poskytnutých peněžních prostředků, nýbrž to, že žalobkyně při zadávání předmětné veřejné zakázky nepostupovala v souladu se zásadami obsaženými v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, které byla povinna dodržovat vždy, což v konečném důsledku vedlo k porušení rozpočtové kázně. To, že žalobkyně u předmětné veřejné zakázky naplnila účel, přitom bylo správcem daně zohledněno při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, kdy právě tyto aspekty správce daně zohlednil ve prospěch žalobkyně. Naopak k tíži žalobkyně musela být přičtena skutečnost, že se u příslušné veřejné zakázky dopustila vícero porušení, kdy požadavky na příslušné výrobky v zadávací dokumentaci stanovila příliš detailně a úzce, což mohlo být pro potenciální uchazeče důvodem neúčastnit se zadávacího řízení. Žalobkyně se dopustila porušení § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách také tím, že z účasti v zadávacím řízení nevyloučila uchazeče, jehož nabídka byla neúplná a navíc odlišná od parametrů vymezených v zadávací dokumentaci, a v závěru právě s tímto uchazečem žalobkyně uzavřela smlouvu o dílo. Žalobkyně tak uzavřením smlouvy o dílo s uchazečem, jenž měl být vyloučen, tohoto oproti jiným prokazatelně zvýhodnila.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

19. Popsaná pochybení tak dle žalovaného mohla mít vliv na výsledek zadávacího řízení, neboť v případě, že by žalobkyně nevymezila předmět veřejné zakázky tak detailně a úzce, mohla obdržet i jiné výhodnější nabídky. Skutečnost, že žalobkyně uzavřela smlouvu o dílo s uchazečem, který měl být z účasti v zadávacím řízení vyloučen, neboť jeho nabídka byla v některých částech neúplná a navíc odlišná od požadavků žalobkyně stanovených v zadávací dokumentaci, mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky.

Replika žalobkyně

20. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně setrvala na své žalobní argumentaci, resp. tuto v návaznosti na tvrzení žalovaného zopakovala. Zdůraznila přitom, že základní cíl veřejné zakázky byl splněn, neboť byla řádně provedena, kvalitně předána a slouží plně svému účelu. Nevyloučení vítězného uchazeče bylo vyjádřením práva na samosprávnou úvahu, která byla též odůvodněná. V kontextu § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách dle žalobkyně existuje mnoho výkladů ve smyslu k jeho subjektivnímu vnímání. Žalobkyně tak v předmětné věci bojuje proti formalismu, resp. proti nerespektování ústavních práv samosprávy.

Posouzení věci soudem

21. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalovaný uvedl, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání a žalobkyně nesdělila do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byla ve výzvě výslovně poučena, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.
22. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady přitom vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci zjištěny nebyly.
23. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
25. Podle § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zadávací dokumentace soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá zadavatel.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

26. Podle § 44a odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech je porušením rozpočtové kázně porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce.
27. Ve smyslu § 44a odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční orgány podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.
28. Podle § 10 odst. 1 písm. g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční správě“), finanční úřad vykonává další působnost, stanoví-li jiný právní předpis, že tuto působnost vykonávají orgány finanční správy.
29. Dle části B bodu 3. písm. a) Podmínek poskytnutí dotace je příjemce dotace povinen dodržovat pravidla pro zadávání zakázek stanovená v čl. 7 Směrnice MŽP č. 12/2012 a v Závazných pokynech, a to i v průběhu realizace akce. Přitom je povinen vždy dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
30. Soud se na základě shora uvedeného předně zabýval komplexem obecných námitek žalobkyně ve vztahu k § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.
31. V kontextu nadepsaného ustanovení je třeba předně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, v němž bylo vysloveno, že *„[z]ákaz diskriminace uvedený v § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zahrnuje jednak formu zjevnou, jednak formu skrytou. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace je třeba považovat i takový postup, kterým zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením technických kvalifikačních předpokladů zjevně nepřiměřených ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, v důsledku čehož je zřejmé, že zakázku nemohou splnit někteří z potenciálních uchazečů, jež by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými.“* (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020, č. j. 4 Afs 421/2019-34, a ze dne 25. 5. 2021, č. j. 4 Afs 336/2020-48). V rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 63/2014-28, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[k]aždý zadavatel má v zadávací dokumentaci, např. formou definování technických podmínek či kvalifikačních požadavků, možnost stanovit konkrétní parametry, bez jejichž splnění se dodavatel o veřejnou zakázku úspěšně ucházet nemůže. Uvedeným způsobem současně zadavatel ovlivňuje okruh možných dodavatelů. Proto je třeba při nastavení těchto parametrů, požadavků či podmínek (v zadávací dokumentaci) dbát shora zmíněných zásad vymezených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, jejichž respektování ostatně prolíná celým řízením o veřejných zakázkách“*. Případným je v této souvislosti i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 6. 2019, č. j. 30 Af 37/2017-80, z něhož plyne, že *„[n]epřiměřeně přísné požadavky na kvalifikaci neplní jakoukoliv rozumnou ekonomickou funkci, ale v rozporu s cílem zákona o veřejných zakázkách brání konkurenčnímu prostředí mezi dodavateli.“* K porušení zásady zákazu diskriminace tedy dochází tehdy, pokud jsou kvalifikační podmínky nastaveny zjevně nepřiměřeně k předmětu veřejné zakázky, v důsledku čehož zadavatel účelově a v rozporu se zákonem omezí účast určité skupiny

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

dodavatelů (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2012, č. j. 62 Af 74/2010-61, a 24. 9.2020, č. j. 30 Af 78/2018-114)

32. Podstatou zásady rovného zacházení je poté „*pravidlo, že žádný z dodavatelů, zájemců nebo uchazečů nesmí být přímo nebo nepřímo, vědomě nebo nevědomě zvýhodněn nebo znevýhodněn oproti jiným subjektům ve stejném postavení*“ (srov. Raus, D., Neruda, R.: *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.*, Praha: Linde, 2007, k § 6). Obecně lze přitom říci, že účelem zadávacího řízení je omezit okruh uchazečů pro účely uzavření smlouvy a vybrat vhodného dodavatele k uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. Uvedené omezení se děje prostřednictvím nastavení jistých předpokladů a zadání, přičemž samotný výběr poté probíhá prostřednictvím hodnocení na základě předem stanovených hodnotících kritérií. Tyto skutečnosti však musí být nastaveny takovým způsobem, aby nedocházelo právě k nedovolenému omezování hospodářské soutěže. Tomu tedy mají zabránit zásady vyjádřené v § 6, tj. zásada transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace (srov. Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J., aj.: *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.*, Praha: Wolters Kluwer, 2006, k § 6). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu také uvedl v rozsudku ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 Afs 131/2007-131: „*Porušení zásady nediskriminace zadávacího řízení by nesporně nastalo, pokud by zadavatel v téže situaci a v týchž otázkách přistupoval k některým uchazečům o veřejnou zakázku procedurálně nebo obsahově jinak než ke zbylým, popř. pokud by v důsledku zadavatelova postupu bylo některým uchazečům objektivně znemožněno nebo ztíženo ucházet se o veřejnou zakázku za podmínek, za nichž se o ni mohou ucházet jiní uchazeči.*“ Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, poukázal na to, že „*[n]e každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání s jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: S různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.*“
33. V nyní projednávaném případě tak bylo nepochybně věcí žalobkyně jako žadatele o dotaci a zadavatele, aby vymezila předmět veřejné zakázky, avšak přitom byla povinna vycházet ze zákona, jakož i samotnou smlouvou o poskytnutí dotace, stanovených pravidel, jimiž bylo zajistit transparentní a maximálně hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, a za tím účelem respektovat právě zásady stanovené v § 6 zákona o veřejných zakázkách. Současně je třeba uvést, že z práva na samosprávu žalobkyni jako nižšímu územnímu samosprávnému celku nevyplýval širší prostor, než jaký má při zadávání veřejné zakázky jakýkoli jiný žadatel o dotaci. Na poskytnutí dotace není právní nárok, přičemž příjemci dotace jsou povinni plně respektovat podmínky dotace, k nimž se dobrovolně zavázali. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2020, č. j. 4 Afs 269/2019-36: „*Jen ze specifického postavení stěžovatele v rámci veřejné správy není možné dovozovat odlišná pravidla pro čerpání dotace, resp. že by stěžovatel podmínky poskytnutí dotace nemusel dodržovat.*“ V tomto směru je příležitým též poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. I. ÚS 2661/19, ve kterém byl vysloven závěr, že dotace je dobrodíním státu, čemuž odpovídá i jeho oprávnění svázat příjemce dotace určitými, a to i přísnými podmínkami. A pokud se obec rozhodla dobrovolně dotaci přijmout, je třeba na ni pohlížet obdobně jako na subjekt soukromého práva, a proto byla povinna respektovat dotační podmínky. V tomto ohledu tudíž k žádnému zásahu do práva na samosprávu nedochází. Uvedené přitom Ústavní soud konstatoval, přestože obec jako stěžovatelka byla sankcionována za porušení rozpočtové kázně za situace, kdy finanční

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

prostředky poskytnuté formou dotace nezpronevěřila ani s nimi jinak nehospodárně nenaložila (tj. ve skutkově obdobné věci). Pro posouzení, zda žalobkyně postupovala v souladu s § 6 zákona o veřejných zakázkách, je tak třeba ve věci aplikovat veškeré nadepsané doktrinální i judikатурní závěry vztahující se k zákazu postupovat při zadávání veřejných zakázek diskriminačně.

34. S ohledem na obsah a formulaci žalobních bodů soud na tomto místě současně připomíná rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu stran vlivu kvality žalobní argumentace na projednání věci správním soudem. V rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 -78, bylo k této otázce konstatováno, že *„[m]íra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*

35. Ve světle shora konstatovaného pak soud k žalobkyní namítanému dvojímu či vícерému výkladu § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách uvádí, že text zmiňovaného ustanovení, které stanoví zadavateli povinnost při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, je zcela srozumitelný a jednoznačný, přičemž nevzbuzuje žádné pochybnosti stran jeho výkladu. Ostatně sama žalobkyně, vyjma prostého tvrzení o dvojím výkladu tohoto ustanovení, nijak blíže namítanou mnohoznačnost nespecifikovala. Dané ustanovení tak dle soudu zcela zřejmým způsobem inkorporuje do zákona obecné zásady, kterými je zadavatel povinen se řídit při všech činnostech souvisejících se zadáváním veřejných zakázek.

36. Nutno pak zdůraznit, že žalobkyně ve své obecné žalobní argumentaci nikterak nenamítla a nezpochybnila konkrétní zjištění a hodnocení správce daně, resp. žalovaného, v předmětné věci, přičemž naprosto nepřipadně bagatelizovala a omezila závěry žalovaného ve věci toliko na tvrzení, že její pochybení spočívalo v „*nevyloučení vítězného uchazeče*“. Toto zcela zobecňující konstatování žalobkyně, kterému zásadně neodpovídá obsah odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, je proto třeba důrazně odmítnout. Soud přitom v komparaci s obsahem správního spisu ověřil správnost hodnocení učiněného v řešeném případě správními orgány. V dané věci bylo shledáno, resp. v napadeném rozhodnutí je jednoznačně a srozumitelně popsáno, že prvotní příčinou porušení zásady diskriminace a rovného zacházení bylo příliš striktní vymezení požadavků na výrobky (např. zcela konkrétně vymezené otáčky a příkon dmyhadla, průměr nádrže, parametry česle atd.), které byly součástí veřejné zakázky (viz Příloha č. 4 Zadávací dokumentace). Takto detailně a úzce nastavené požadavky na příslušné výrobky v zadávací dokumentaci tak mohly odradit některé potenciální uchazeče od podání jejich nabídek, neboť se tito z důvodu, že jimi nabízené výrobky přesně nevykazovaly zadavatelem požadované hodnoty, mohli rozhodnout svoji nabídku na příslušnou veřejnou zakázku nepodat. Zároveň tito potenciální uchazeči předem nemohli tušit či očekávat, že zadavatel v průběhu zadávacího řízení od takto detailně stanovených požadavků v zadávací dokumentaci (nikoliv tedy požadovaných jako minimální, maximální či funkčně odpovídající) upustí a bude hodnotit taktéž nabídky, které se od těchto odchylovaly. Žalobkyně tedy mohla obdržet i jiné výhodnější nabídky.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

37. Jak přitom plyne z obsahu správního spisu a správní orgány to komplexně popsaly ve svých rozhodnutích, nabídka vítězného uchazeče také neobsahovala některé žalobkyní požadované dokumenty vymezené v bodě 17.2.6. Zadávací dokumentace ve spojení s Přílohou č. 4 Zadávací dokumentace. V souladu s bodem 17.3 Zadávací dokumentace tudíž měla být tato nabídka vyloučena z účasti na zadávacím řízení na předmětnou veřejnou zakázku. K tomu je třeba též zmínit, že hodnotící komise má ve smyslu zákona o veřejných zakázkách posuzovat obdržené nabídky z hlediska splnění zákonných požadavků a požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách, a z hlediska toho, zda uchazeč nepodal nepřijatelnou nabídku, pročez nabídky, jež předmětné požadavky nesplňují, musí být vyřazeny (§ 76 zákona o veřejných zakázkách). V této souvislosti pak měla žalobkyně možnost vyzvat vítězného uchazeče k podání vysvětlení k jeho nabídce dle § 76 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, avšak tuto možnost nevyužila a namísto toho chybějící informace sama „doplňovala“ prostřednictvím telefonického rozhovoru („ověření“), jak je patrné z dokumentu Zjištění hodnotící komise při posuzování nabídek. Ze Zjištění hodnotící komise při posuzování nabídek je zároveň zřejmé, že nabídky dalších uchazečů - tj. společnosti Sdružení Chožov a společnosti Sdružení Chožov Horák - POHL, byly oproti vítězné nabídce ve smyslu zadávací dokumentace kompletní - tj. obsahovaly technické či katalogové listy ke všem výrobkům. Z tohoto důvodu tedy správce daně, resp. žalovaný, shledal postup žalobkyně spočívající v tom, že ze zadávacího řízení nevyloučila (neúplnou) nabídku vítězného uchazeče z důvodu chybějících technických či katalogových listů u některých výrobků, za diskriminační a nerovný vůči ostatním uchazečům, jejichž nabídka byla úplná. S tímto hodnocením, opírajícím se o obsah správního spisu, se přitom zdejší soud ztotožnil.

38. Zcela konkrétní požadavky žalobkyně jako zadavatele na parametry jednotlivých výrobků, specifikované v Příloze č. 4 Zadávací dokumentace, pak v úplnosti nesplnil žádný z uchazečů, což zjevně svědčí pro již shora uvedený závěr, že tyto byly nastaveny nepřiměřeně přísně, přičemž sama žalobkyně následně od takto úzce nastavených požadavků na příslušné výrobky (jejich konkrétní parametry) upustila, když hodnotila i nabídky s odchylující se charakteristikou výrobků, jak plyne ze spisové dokumentace (konkrétně z tabulky srovnání výrobků požadovaných dle zadávací dokumentace a výrobků nabízených jednotlivými uchazeči v rámci zakázkového řízení, jakož i výrobků skutečně dodaných).

39. K tomu je pak možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2020, č. j. 9 Afs 441/2018-52, v němž bylo přílehavě vysloveno, že „[p]okud by tímto způsobem byly podmínky nastaveny již v zadávací dokumentaci, mohlo se přihlásit více uchazečů a stávající či noví uchazeči mohli přijít s vhodnějšími nabídkami.“ Žalobkyně tak za daného stavu měla v souladu se zákonem o veřejných zakázkách [§ 84 odst. 1 písm. b)] zadávací řízení na předmětnou zakázku zrušit a vypsát nové zadávací řízení, ve kterém by příslušné požadavky stanovila širěji, tedy nediskriminačním a rovným způsobem. Z předloženého spisového materiálu proto bylo jednoznačně shledáno, že se žalobkyně při zadávání předmětné veřejné zakázky dopustila porušení § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, když bylo prokázáno, že při zadávacím řízení nedodržela zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Žalobkyně tedy svým postupem ve věci porušila stěžejní zásady plynoucí ze zákona o veřejných zakázkách, jak ostatně komplexně popsal žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz 7 až 13), a to s odkazem na příslušné podklady obsažené ve správním spisu, přičemž lze pro stručnost v jednotlivostech, a též v kontextu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

obecnosti námitky žalobkyně, na žalobcem jasné popsané důvody odkázat. Dané porušení poté není obhajitelné ani tvrzením žalobkyně, že příslušná veřejná zakázka byla řádně provedena, kvalitně předána, slouží plně svému účelu, a tudíž nedošlo k žádnému chybnému vynaložení poskytnutých peněžních prostředků, resp. ani k chybnému výběru zhotovitele, neboť nelze s jistotou uzavřít, že jiný zhotovitel by nebyl stejně kvalitní a cenově výhodnější, než uchazeč za dané situace vítězný.

40. V tomto ohledu lze pro úplnost odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2019, č. j. 7 Afs 47/2019-25, z něhož plyne, že „[t]vrzení o hospodárnosti je do značné míry spekulací. Ačkoliv smlouva byla uzavřena s uchazečem, který nabídl nejnižší nabídkovou cenu, a tato nabídková cena byla dále ještě snížena, nevylučuje to, že by v případě dodržení zákonného postupu při zadávání veřejné zakázky byla žalobkyni nabídnuta ze strany jiného subjektu ještě nižší nabídková cena. Jak totiž sama žalobkyně připustila, nastavila termíny pro realizaci zakázky tak, že byly jen stěží splnitelné. V takovém případě je zcela reálné, že ostatní oslovení uchazeči nastavili nabídkovou cenu tak, aby jim kompenzovala komplikace spojené s tím, že by zakázku museli realizovat v obtížně splnitelných termínech. Byla-li by jim od počátku známa možnost realizovat zakázku v termínech pozdějších, mohla být jejich nabídková cena zcela odlišná. Jakkoliv mohl být postup žalobkyně skutečně motivován snahou uspořít veřejné prostředky, z objektivního hlediska výsledkem jejího postupu k takové úspoře nutně nemuselo dojít. Uvedenou argumentací lze odpovědět i na námitku, že stěžovatelka hájila veřejné prostředky. Nejvyšší správní soud dodává, že ani podle jeho názoru nelze ekonomickými zájmy příjemce dotace omlouvat nedodržení dotačních podmínek. Stěžovatelka byla povinna postupovat v souladu s dotačními podmínkami, resp. právními předpisy České republiky. Jejich nedodržení lze pak klást pouze k její tíži.“ (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 Afs 111/2019-42, ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 126/2014-44, a ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 Afs 34/2019-41).

41. Z dotčené právní úpravy tedy nevyplývá opora pro závěr, který opakovaně zdůrazňovala žalobkyně v rámci své argumentace, že k porušení rozpočtové kázně může dojít pouze tehdy, pokud příjemce dotace nedodržel její účel. K tomu je třeba zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018-52, ve kterém bylo uvedeno, že „[s]těžovatel je přesvědčen, že ne každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně. Podle jeho názoru je třeba zkoumat také závažnost porušení dotačních podmínek. O porušení rozpočtové kázně se podle stěžovatele bude jednat v případě, že takové jednání mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, mělo dopad na realizaci projektu či účelnost vynaložení veřejných prostředků z dotace. Nejvyšší správní soud konstatuje, že předestřený názor odmítl nedávno rozšířený senát v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33. Podle tohoto rozhodnutí každé porušení dotačních podmínek (které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné) zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se bude jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Opačný výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Příjemci dotací by totiž nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat. Rozšířený senát zdůraznil, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Závažnost porušení dotačních podmínek se zohlední až při rozhodování o výši odvodu.“

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

42. Pokud žalobkyně v kontextu nadepsaného žalobního tvrzení dále dovozovala nemožnost uložení odvodu z titulu, že je územně samosprávným celkem (obcí), pak soud i v návaznosti na již dříve rekapitulovanou judikaturu konstatuje, že zákon o rozpočtových pravidlech najisto umožňuje uložit odvod i obcím. Výklad přdestřený žalobkyní by totiž vedl k absurdnímu závěru, že jakákoliv dotační podmínka by byla v rozporu se zákonem, resp. s právem na samosprávu ve smyslu čl. 99 a násl. Ústavy, nicméně takto právní úprava koncipována najisto není. Správní spis poté neposkytuje oporu ani pro názor žalobkyně, že by byl dodržením podmínek dotace ve věci porušen zákon o obcích, neboť zákon o obcích nebrání tomu, aby byly obcím poskytovány dotace, přičemž nezapovídá ani stanovit podmínky, za kterých budou dotace poskytovány. Nadto je za dané situace s podivem, že se žalobkyně zavázala splnit předmětné dotační podmínky, resp. zákon o veřejných zakázkách, a následně zpochybňuje svou vázanost jimi v kontextu samosprávné úvahy. Stejně tak není případným ani poukaz žalobkyně na Evropskou chartu místní samosprávy, neboť ani z této nevyplývá nemožnost uložit odvod orgánům samosprávy (srov. již dříve citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 47/2019-25).

43. V této souvislosti lze též poukázat na závěr uvedený v usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. I. ÚS 2661/19, že „[s]těžovatelka v první řadě namítá porušení svých práv na samosprávu s tím, že nikdo ji nemůže ukládat, jak má konkrétně postupovat při realizaci projektu, na který jí byla státem poskytnuta dotace. Stěžovatelka ovšem přehlíží skutečnost, že právní nárok na poskytnutí dotace z ústavních předpisů či samotného postavení stěžovatelky jako územně samosprávného celku nevyplývá. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku, dotace je tu dobrodiním státu, čemuž odpovídá i jeho oprávnění svázat příjemce dotace určitými, a to i přísnými podmínkami. Stěžovatelka nebyla povinna dotaci přijmout, ve svobodě rozhodování nijak omezena nebyla, dotace jí samozřejmě vnucena být nemohla. V tomto ohledu k žádnému zásahu do práva na samosprávu nedošlo. Rozhodla-li se však stěžovatelka z vlastní svobodné vůle dotaci přijmout, pak již ale logicky musela přistoupit na podmínky, na jejichž splnění stát vázal poskytnutí a čerpání dotace.“ Dále je ve věci možno zmínit i závěr plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2020, č.j. 31 Af 38/2018-75, že „nedůvodná je námitka, že výklad správce daně a žalovaného nepřipustně zasahuje do práva na samosprávu. Žalobce realizoval své právo na samosprávu tím, že jako příjemce dotace svobodně vstoupil do smluvního vztahu s poskytovatelem dotace; v jeho rámci se pak zavázal dodržovat zákon o veřejných zakázkách. Zákon o veřejných zakázkách je obecně závazným právním předpisem, žalobce tedy má obecnou povinnost jej dodržovat; v posuzované věci se navíc výslovně smluvně zavázal tento zákon dodržovat ve vztahu k poskytnuté dotaci. Pokud jej následně prokazatelně nedodržel, nemůže být toto porušení aprobováno dovoláváním se práva na samosprávu.“, jakož i z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2014, č. j. 29 Af 80/2012-37, v němž bylo vysloveno, že „[m]ylná je též argumentace žalobce o zásahu do tvorby jeho samosprávné vůle. Je to především žalobce, kdo nevykládá právo v jeho celku. Obec je coby územní samosprávný celek veřejným zadavatelem [§ 2 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách], a nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je zcela podřízena všem ustanovením zákona o veřejných zakázkách dopadajícím na veřejné zadavatele. Na tom ničeho nemění ani ustanovení zákona o obcích ani čl. 9 odst. 7 Evropské charty místní samosprávy, podle jehož druhé věty poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení. Zákon o veřejných zakázkách takové volné uvážení umožňuje (i tehdy, je-li veřejná zakázka financována formou dotace), jak vidno z výše použité argumentace. Navíc samotný citovaný článek Evropské charty místní

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

samosprávy směřuje spíše ke svobodě úvahy o samotném přijetí dotace, nikoli o možnosti vyhnout se zákonným pravidlům regulujícím nakládání s dotacemi.“

44. Zdejší soud tedy konstatuje, že orgány finanční správy v posuzovaném případě postupovaly zcela v mezích relevantní právní úpravy, která je opravňovala k uložení odvodu v případě porušení rozpočtové kázně. Nepřípadná je i argumentace žalobkyně, že odvod byl uložen pouze z formálních důvodů. Jak totiž vyplývá ze shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 291/2017-33, od něhož se naproti tvrzení žalobkyně nemá soud jakéhokoliv důvodu odchýlovat, porušení dotačních podmínek (zákona o veřejných zakázkách) lze považovat za porušení rozpočtové kázně.
45. Jedná-li se poté o námitku žalobkyně, že provedené veřejnoprávní kontroly u předmětné veřejné zakázky neshledaly pochybení, je třeba znovu zdůraznit, že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že za dodržení všech podmínek dotace jsou odpovědní výlučně příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků či jiný kontrolní orgán opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění daného projektu, tedy nevylučuje ani neomezuje odpovědnost žalobkyně jako příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny jejím poskytovatelem či jiným kontrolním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2020, č. j. 9 Afs 441/2018-52). Zásady legitimního očekávání se zároveň nemůže dovolávat příjemce dotace, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38).
46. V dané souvislosti je pak možno z poslední doby odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6 Afs 253/2020-46, v němž bylo uvedeno, že *„Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 9 Afs 441/2018-52 zabýval i namítaným porušením stěžovatelova legitimního očekávání. Zdůraznil, že orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů a jsou oprávněny posoudit si otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách samy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. září 2017 č. j. 6 Afs 281/2016-86). Není proto podstatné, že jiné kontrolní orgány v postupu stěžovatele nezjistily pochybení.“* V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 Afs 111/2019-42, bylo dále konstatováno, že *„[j]edině správce daně a žalovaný jsou těmi orgány státní správy, které jsou oprávněné bez ohledu na výsledky kontrol jiných orgánů či posouzení jiných subjektů rozhodnutím konstatovat porušení rozpočtové kázně a stanovit odvod za toto porušení. Současně je to jen a pouze stěžovatel, kdo odpovídá za porušení rozpočtové kázně ze své strany.“* Ve světle shora citovaných závěrů poté rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 44/2020-59, obsahuje závěr, že *„[p]odpůrně srov. i rozsudky ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43, ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 5 As 95/2014, ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 Afs 13/2016-25, ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018-32, ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017-39, ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 Afs 22/2019-43, ze kterých vyplývá, že nedodržení povinností při zadávání veřejných zakázek posuzuje správce daně samostatně a nezávisle na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Z právní úpravy a navazující judikatury přitom nevyplývá, že by uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně ze strany orgánů finanční správy bránilo v uložení sankce ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, či naopak. Odvod za porušení rozpočtové kázně nijak nenabrazuje sankci za porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.“*

může uložit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Obě sankce mají odlišný účel a povahu; odvod za porušení rozpočtové kázně je sice sankcí, avšak jakousi sankcí v širším slova smyslu, nikoliv „trestní“ sankcí, neboť plní funkci reparační (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 20. 2. 2019 č. j. 6 Afs 246/2018-32 ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017-39, ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 Afs 365/2017-36 atp.). Uvedené potvrzuje i pozdější (aktuální) judikatura. Např. v nedávném rozsudku ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32, Nejvyšší správní soud uvedl, že porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Hlavním cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity k určenému účelu a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovily. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu (obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017-33).“

47. Ačkoliv tedy poskytovatel dotace či jiné kontrolní orgány žalobkyni nevytknuly pochybení při zadávání dotčené veřejné zakázky, přičemž jí byly vyplaceny finanční prostředky, neznamená to, že by bylo vyloučeno, aby finanční orgány prověřily, zda nedošlo před jejich výplatou k porušení rozpočtové kázně. Stát má totiž právo i po vyplacení finančních prostředků prověřit, zda skutečně byly splněny všechny podmínky dotací, byť se tak mělo stát již před vyplacením finančních prostředků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2014, č. j. 1 Afs 54/2013-36). Nadepsaná judikatura pak nepochybně potvrzuje i hodnocení správce daně a žalovaného, ve smyslu dříve citované relevantní právní úpravy (§ 44a odst. 9 zákona o rozpočtových), že jsou to právě finanční orgány, které jsou oprávněné rozhodnutím konstatovat porušení rozpočtové kázně a stanovit odvod za toto porušení.
48. Pokud se ve shora popsáných souvislostech dále jedná o blíže nespecifikovanou námitku žalobkyně stran obsahu zprávy o auditu Auditního orgánu Ministerstva financí, pak soud v tomto ohledu plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž bylo naprosto seznatelně vyloženo, že žalovaný nebyl oprávněn se vyjadřovat či hodnotit postup a znalosti uvedeného auditního orgánu, přičemž daná zpráva tvořila toliko jeden z podkladů pro rozhodnutí v rámci posuzované věci, kdy je však nutno opětovně zdůraznit, že finanční orgány otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách posoudily samy - tj. zcela nezávisle na výsledcích jakýchkoliv kontrol či auditů.
49. Vzhledem k postoji, který žalobkyně ve věci zaujala, je pak na tomto místě třeba konstatovat, že žalobkyně akceptací podmínek smlouvy o poskytnutí dotace dobrovolně zvolila, že se o tuto bude ucházet za předem daných okolností, kterých si tedy musela být najisto vědoma. Jestliže tak učinila, mohla rovněž počítat i s možnými negativními důsledky pro svou osobu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005: „Zatímco v občanskoprávních vztazích jsou jejich účastníci v zásadě rovném postavení, při poskytování dotací ze státního rozpočtu je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení (na rozdíl od postavení účastníka občanskoprávních vztahů) plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či – v těchto zákonných limitech – jak stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protivahou tohoto dobrodiní není – Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jako je tomu ve vztazích občanskoprávních, či obecněji soukromoprávních – jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. (...) Je tedy naprosto nevhodné a pozdní, pokud stěžovatel proti podmínkám poskytnutí dotace protestoval až ve fázi, kdy mu měla být odňata a kdy tak nakonec i bylo učiněno. Pokud by totiž byl s podmínkami jejího poskytnutí nespokojen, či pokud by již v okamžiku poskytnutí věděl, jak nyní namítá, že nemůže těmito podmínkám dostat, měl na výběr mezi odmítnutím dotace a snahou vyjednat již ve fázi poskytování s poskytovatelem dotace jiné podmínky, (...). Pokud tak včas neučinil, šly veškeré následky toho, že dotaci přijal, byť věděl, že její podmínky (...) není schopen dodržet, již plným právem k jeho tíži.“

50. Případným je také upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32, v němž bylo uvedeno, že „*hlavním cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity k určenému účelu a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovily.*“

51. V návaznosti na to, že žalobkyně shora popsaným jednáním porušila zásady plynoucí z § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a tedy zároveň část B bodu 3. písm. a) Podmínek poskytnutí dotace, porušila ve smyslu § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech rozpočtovou kázeň, a tudíž byla povinna provést odvod do státního rozpočtu.

52. K námitkám poukazujícím na nepřiměřenost uloženého odvodu poté zdejší soud ve světle shora citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu uvádí, že výše odvodu byla stanovena přímo v podmínkách poskytnutí dotace, jež byly součástí samotného rozhodnutí o poskytnutí dotace. Z předmětných podmínek poskytnutí dotace - části C. bodu 5., přitom jasně vyplývalo, že „*v zadávacím řízení, ve kterém nebyly dodrženy povinnosti stanovené v oddílu B bod 3. písm. a) těchto podmínek poskytnutí dotace bude porušení těchto povinností sankcionováno dle tabulky uvedené v příloze č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace*“. Konkrétně pak bylo postupováno dle bodů 11 a 16 odkazované přílohy (tj. diskriminační vymezení předmětu zakázky a nezákonné nebo netransparentní posouzení/hodnocení nabídek, či nerovný přístup k uchazečům), kdy sazba finanční opravy činila 25 % z částky poskytnuté dotace, přičemž bylo danou sazbu možno s ohledem na závažnost porušení snížit na 10 %, popř. i 5 %. Správcem daně tak bylo po uvážení veškerých učiněných zjištění ve věci následně uložen odvod ve výši 10 % z celkové dotace. Při stanovení výše odvodu tak správce daně (resp. i žalovaný) zjevně postupoval v souladu se zásadou proporcionality, když důsledně vážil všechny podstatné okolnosti konkrétních porušení rozpočtové kázně a jejich závažnost, přičemž však naproti tomu neopomenul postavit skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 291/2017-23). Odůvodnění výše uloženého odvodu za daná pochybení žalobkyně obsažené v napadeném rozhodnutí (viz str. 15 až 16), resp. platebním výměru, přitom zdejší soud považuje za zcela dostatečné, ucelené a logicky konzistentní, odpovídající požadavkům zákona a již dříve rekapitulované judikatury. Učiněné odůvodnění vyměřené výše odvodu tedy ponejvíce vypovídá o proběhnuvším zvážení, jaká výše odvodu odpovídá závažnosti zjištěného porušení, a to právě s ohledem na princip proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46, nebo ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013-34).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

53. Sama žalobkyně pak tyto úvahy finančních orgánů v zásadě nijak relevantně nerozporovala. I přesto, že v žalobě poukazovala na přílišnou tvrdost požadavku odvodu, bez ohledu na princip proporcionality a nepřihlížející k hlavnímu aspektu poskytnuté dotace, tak předmětnou námitkou brojila zejména proti tomu, že jí byl předmětný odvod vůbec stanoven, když posuzovaným jednáním dle jejího názoru vůbec nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Žalobkyně tedy nijak nevyvracela konkrétní úvahy žalovaného provedené při stanovení výše odvodů, resp. tyto ve své argumentaci vůbec nereflektovala, přičemž zůstala pouze u obecných tvrzení o nepřiměřenosti odvodu a zásahu do práva na samosprávu. Soud tak rovněž v obecné rovině s přihlédnutím k jednoznačně popsaným skutečnostem stran stanovení výše odvodu v napadeném rozhodnutí poznamenává, že s ohledem na charakter zjištěných porušení rozpočtové kázně a naproti tomu okolností svědčících ve prospěch žalobkyně (tj. zejména splnění účelu veřejné zakázky) se mu nejeví jako zjevně nepřiměřený celkový odvod ve výši 10 % z poskytnuté částky dotace, a to i v kontextu toho, že se jedná o výši odvodu stanovenou pro méně závažná pochybení.
54. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti tak soud uzavírá, že žádné z řádně uplatněných žalobních tvrzení o pochybení žalovaného neshledal důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
55. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, přičemž tento ani jejich náhradu nepožadoval.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

Ústí nad Labem 29. září 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)