



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Mariana Kokeše ve věci

žalobce: Česká republika - Český úřad zeměměřický a katastrální
sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, 182 11 Praha

proti
žalovanému: Generální finanční ředitelství
sídlem Lazarská 15/7, 117 22 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2020, č. j. 100185/19/7700-40500-402026,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u krajského soudu žalobce brojí proti výše označenému rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 7. 2019, č. j. 29691/19/5000-10470-703359, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o povolení obnovy řízení ukončených pravomocnými rozhodnutími ze dne 16. 10. 2015, č. j. 34393/15/5000-10470-703359 a č. j. 34391/15/5000-10470-703359. Žalobce se domáhal obnovy řízení, ve kterém

Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „finanční úřad“) konstatoval porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) – dále jen „rozpočtová pravidla“ –, a to v důsledku pochybení při realizaci otevřeného nadlimitního zadávacího řízení na služby s názvem „Registr územní identifikace, adres a nemovitostí - implementace řešení“, (ev. č. 60028979), zadávaného v rámci projektu reg. č. CZ1.06/1.1.00/03.05893 s názvem „Vybudování RUIAN a modernizace Informačního systému katastru nemovitostí Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního“ (dále jen „původní řízení“). Finanční úřad shledal, že žalobce jako zadavatel nedodržel postup stanovený v § 44 odst. 3 písm. f) v návaznosti na § 78 odst. 4 rozpočtových pravidel a v návaznosti na § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť způsob hodnocení nabídek podle dílčího hodnotícího kritéria č. 4 „Technická úroveň nabízeného řešení“ stanovil v rozporu se zásadou transparentnosti. Tento postup žalobce mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a již uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku. Dále nedodržel postup stanovený v § 147 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, když úpravu v uveřejněném vyhlášení, spočívající ve znění požadavku na osvědčení uchazeče pro stupeň utajení z důvěrné na vyhrazené, jako podmínku přístupu utajovaným informacím podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, neuveřejnil podle § 147 odst. 1 až 3 zákona o veřejných zakázkách, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel již uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku. Na základě těchto zjištění žalobci finanční úřad vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 62 422 618 Kč, a to platebním výměrem ze dne 19. 1. 2015, č. j. 290252/15/2000-31472-109135, a odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 353 728 167 Kč, a to platebním výměrem ze dne 19. 1. 2015, č. j. 290330/15/2000-31472-109135. Odvolací finanční ředitelství částky sankčního odvodu snížilo na 15 605 655 Kč a 88 432 042 Kč.

2. Porušení zákona o veřejných zakázkách konstatoval i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) rozhodnutím ze dne 26. 8. 2013, č. j. ÚOHS-S624/2012/VZ-16165/2013/521/JHn, dle kterého žalobce porušil § 44 odst. 3 písm. f) zákona o veřejných zakázkách, v návaznosti na § 78 odst. 4 a § 6 citovaného zákona a dále nedodržel postup stanovený v § 147 odst. 8 a § 147 odst. 1 až 3 zákona o veřejných zakázkách. Odvolání žalobce proti rozhodnutí ÚOHS bylo zamítnuto rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 5. 9. 2014, č. j. ÚOHS-R271/2013/VZ-18627/2014/321/TNo.
3. Žalobce podal návrh na obnovu původního řízení na základě vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 3 As 303/2016-97 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kterým soud prohlásil rozhodnutí ÚOHS i předsedy ÚOHS za nicotná z důvodu chybného označení subjektu řízení. Správní orgány jednaly dle Nejvyššího správního soudu po celou dobu řízení s neexistujícím subjektem, resp. s organizační složkou státu, která nemá právní subjektivitu.
4. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že dle jeho názoru nic nenasvědčuje tomu, že by pochybení při realizaci otevřeného nadlimitního zadávacího řízení nebylo v případném obnoveném řízení na základě posouzení správce daně konstatováno, v důsledku čehož by bylo konstatováno porušení rozpočtové kázně a nic nenasvědčuje ani tomu, že by případná výše odvodu stanoveného za toto porušení byla podstatně jiná.

Finančním úřadem by v rámci posuzování toho, zda ze strany žalobce došlo či nedošlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, byly v obnoveném řízení prověřovány tytéž podklady (dokumentace k předmětné veřejné zakázce), které byly prověřovány ÚOHS v rámci jím vedeného správního řízení, a zde žádné nové skutečnosti nebo podklady najevo nevyšly, tudíž lze bez dalšího předpokládat, že porušení zákona o veřejných zakázkách by bylo na základě těchto podkladů konstatováno i finančním úřadem v obnoveném řízení.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě a dalších podání ve věci

5. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
6. Žalobce namítá, že závěr správních orgánů o porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany žalobce, na jehož základě bylo konstatováno i porušení rozpočtové kázně, se opírá toliko o nicotná rozhodnutí ÚOHS. Odvolací finanční ředitelství své zamítavé rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy řízení odůvodnilo tím, že ve věci nebyly splněny zákonné podmínky pro obnovu řízení, protože rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 3 As 303/2016-97, nelze dle jeho názoru považovat za dodatečné rozhodnutí, které by mělo vliv na rozhodnutí o stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně a jemu předcházející řízení. Žalobce k tomu namítá, že ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že zásadní pro závěr o tom, že se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně, považuje finanční úřad rozhodnutí ÚOHS.
7. Žalobce dodal, že žalovaný v napadeném rozhodnutí, uvádí, že zpráva o daňové kontrole je v souladu s § 147 odst. 4 daňového řádu považována za odůvodnění platebních výměrů, a že zjištění ÚOHS bylo zásadní pro konstatování porušení rozpočtové kázně v důsledku porušení zákona o veřejných zakázkách. A dále je patrné, že závěr finančního úřadu o porušení zákona o veřejných zakázkách, na jehož základě bylo v důsledku následného vydávání prostředků konstatováno porušení rozpočtové kázně, se opírá o zjištění uvedená v nicotných rozhodnutích ÚOHS. Z uvedeného činí žalovaný závěr, že je sice splněn základní předpoklad pro povolení či nařízení obnovy, tedy že vyšly najevo nové skutečnosti, což ale samo o sobě nepostačuje, protože současně s tím musí být splněn další předpoklad, a to, že případné uplatnění nově najevo vyšlé skutečnosti nebo nového důkazu v obnoveném řízení mohlo mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí, tj. v tomto případě na konstatované porušení rozpočtové kázně a výši stanoveného odvodu. Žalobce má za to, že nicotnost obou rozhodnutí ÚOHS má za následek to, že předběžná otázka o případném porušení zákona o veřejných zakázkách vyřešena není.
8. Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, jelikož žalovaný předjímá výsledek obnoveného řízení. Žalobce má za to, že při neexistenci relevantního podkladu o tom, že v zadávacím řízení svým jednáním porušil zákon o veřejných zakázkách, nelze učinit závěr o tom, že v obnoveném řízení by správce daně opět došel k závěru, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň v důsledku porušení zákona o veřejných zakázkách, resp. předjímat, že by výše odvodu byla stejná. Nepřezkoumatelné je rovněž tvrzení že nicotnost rozhodnutí ÚOHS, jako jediného podkladu pro závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách nemá podstatný vliv na výrok rozhodnutí o vyměření odvodu do státního rozpočtu a Národního fondu za porušení rozpočtové kázně.
9. V doplnění žaloby žalobce uvedl, že Ministerstvo financí, kterému žalovaný podnět k přezkoumání svého rozhodnutí postoupil, došlo k závěru, že ačkoliv byla předmětná rozhodnutí ÚOHS, která byla podkladem pro vydání platebních příkazů na odvod do

státního rozpočtu a do Národního fondu, prohlášena za nicotná, nejsou zde důvody pro obnovu řízení, protože že správce daně na str. 9 zprávy o daňové kontrole „*učinil vlastní správní úvahu, proč k porušení zákona o veřejných zakázkách a k porušení rozpočtové kázně došlo, za což byl následně pravomocně vyměřen odvod ve správné výši*“. S tímto tvrzením však žalobce nesouhlasí, protože ze zprávy o daňové kontrole jednoznačně vyplývá, že tvrzení o porušení zákona o veřejných zakázkách je převzato z prvostupňového rozhodnutí ÚOHS, což žalovaný ve svém rozhodnutí ostatně i uznává. Finanční úřad se při daňové kontrole postupem zadavatele nad rámec převzetí závěrů ÚOHS nezabýval, ani si nevyžádal dokumentaci k dané veřejné zakázce, která byla po většinu doby daňové kontroly předána ÚOHS.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že trvá na svém rozhodnutí. Žalovaný má za to, že nebyly kumulativně splněny podmínky pro obnovu řízení dle § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen daňový řád“), tedy vyšly sice najevo nové skutečnosti, ale nemohly mít vliv na výrok rozhodnutí.
11. Žalovaný dále uvedl, že se v rámci odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení zabýval tím, zda nové najevo vyšlé skutečnosti mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí vydaného finančním úřadem a pro posouzení této otázky bylo a je irelevantní, zda auditní orgán dospěl k jinému názoru než ÚOHS. Finanční úřad, resp. Odvolací finanční ředitelství, se ztotožnilo se závěrem učiněným ÚOHS, nicméně je třeba uvést, že vycházel zejména z vlastních zjištění získaných při kontrole žalobce, a nic nenasvědčuje tomu, jak bylo uvedeno v žalobou napadeném rozhodnutí, že by v případném obnoveném řízení měly dospět k názoru jinému.
12. Žalovaný rozporuje názor žalobce, že s ohledem na nicotnost rozhodnutí ÚOHS nelze učinit závěr o tom, že v obnoveném řízení by finanční úřad opět došel k závěru, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň v důsledku porušení zákona o veřejných zakázkách, resp. nelze předjímat, že by výše odvodu byla stejná. Svůj názor na to žalovaný uvedl v žalobou napadeném rozhodnutí a na tomto názoru setrvává. Důvodem vyslovení nicotnosti rozhodnutí ÚOHS byl fakt, že ÚOHS vedl po celou dobu řízení o správním deliktu s tzv. non-subjektem, tedy s někým, kdo neměl způsobilost k právům, povinnostem a nemá právní osobnost a tudíž neměl a nemá ani delikttní způsobilost. Porušení zákona soud věcně nijak nepřezkoumával, nebylo tedy ani řečeno, že k porušení zákona nedošlo. Finanční úřad sice v rámci daňové kontroly převzal skutečnosti zjištěné ÚOHS, avšak ve vztahu k porušení rozpočtové kázně si učinil úvahu vlastní, rozhodnutí ÚOHS nebyla jediným podkladem pro vydání rozhodnutí finančního úřadu.
13. V replice žalobce uvedl, že nelze souhlasit s tvrzením žalovaného, že by finanční úřad vycházel zejména z vlastních zjištění získaných při kontrole žalobce. Žalobce k tomu dodává, že ze zprávy o daňové kontrole jednoznačně vyplývá, že tvrzení o porušení zákona o veřejných zakázkách je převzato z rozhodnutí ÚOHS.

IV. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího

jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. s. ř. s.

15. Předně se soud zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Námitku nepřezkoumatelnosti soud neshledal důvodnou a přílehlavou. Napadené rozhodnutí je dle soudu srozumitelné, strukturované a ve sporných otázkách dostatečně odůvodněné. Žalovaný reagoval na všechny podstatné aspekty projednávané věci a relevantní námitky, které ve správním řízení žalobce vznesl. Napadené rozhodnutí obsahuje rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení skutkového stavu, při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí. V projednávané věci rozhodnutí žalovaného vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, neboť je zřejmé, z jakého zjištěného stavu věci žalovaný vycházel a jak jej právně posoudil; hodnocení správnosti a úplnosti skutkových a právních úvah, na kterých žalovaný poté své rozhodnutí založil, je již otázkou zákonnosti. Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné, a to ať už z důvodu nesrozumitelnosti, pro nedostatek důvodů ani pro vnitřní rozpornost.
16. V nyní projednávané věci je stěžejní otázkou, zda existovaly důvody obnovy řízení, a zda způsob, jakým se s nimi správní orgány vypořádaly s ohledem na § 117 daňového řádu, byl správný. Smyslem nyní vedeného sporu tak nemohou být otázky týkající se správnosti platebních výměrů a způsobu, jakým se Odvolací finanční ředitelství vypořádalo s odvoláním proti nim.
17. Dle § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu platí, že „*řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně se obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, jestliže vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí.*“
18. Podle § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu platí, že „*řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně se obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a příslušný orgán veřejné moci o ní dodatečně rozhodl jinak způsobem, který má vliv na toto rozhodnutí a jemu předcházející řízení.*“
19. Podle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel je „*porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu.*“
20. Otázkou, zda může být rozhodnutí ÚOHS o správním deliktu dle zákona o veřejných zakázkách povahu závazného podkladu pro vydání platebních výměrů, a jedná se tudíž o rozhodnutí ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu, se zabýval již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-86, publikovaném pod č. 3647/2017 Sb. NSS. V tomto rozsudku došel Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o deliktu spáchaném na úseku zadávání veřejných zakázek není ve vztahu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně závazným rozhodnutím o předběžné otázce ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu a jeho zrušení nemůže být samo o sobě důvodem pro obnovu řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

21. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně v řízení vedeném podle daňového řádu zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43, a ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 Afs 13/2016-25) a jsou oprávněny si samy posoudit otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách. Porušení zákona o veřejných zakázkách totiž představuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, za které lze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně (srov. rozsudek ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34). V rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„institut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší než institut správního deliktu a závěr jednoho orgánu veřejné moci, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, proto není na překážku závěru jiného orgánu veřejné moci, že došlo k porušení rozpočtové kázně. (...) Vzhledem k tomu, že instituty porušení rozpočtové kázně a správního deliktu mají různý obsah, závěr o tom, že nedošlo ke spáchání správního deliktu, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách, respektive o porušení rozpočtové kázně“*. Správce daně si tedy může při rozhodování o odvodu otázku porušení zákona o veřejných zakázkách posoudit zcela samostatně.
22. Finanční úřad sice převzal závěry učiněné ÚOHS, sám si však o nich dále učinil úsudek, pro posouzení porušení rozpočtové kázně (viz str. 9 zprávy o daňové kontrole). Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvoří s rozhodnutím o odvolání jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48) a odvolací finanční ředitelství ve svém rozhodnutí ze dne 16. 10. 2015, č. j. 34391/15/5000-10470-703359, o odvolání proti platebním výměrům taktéž uvedlo úvahu o nedodržení postupů dle zákona o veřejných zakázkách (viz str. 7), došlo tedy k jisté úvaze o porušení zákona o veřejných zakázkách v obou rozhodnutích správních orgánů. Ačkoliv jsou úvahy finančního úřadu ve zprávě o daňové kontrole ve vztahu k porušení zákona o veřejných zakázkách minimalistické, nelze souhlasit s žalobcem, že by zcela absentovaly. Ve shodě s žalovaným soud zdůrazňuje, že správní orgány posuzovaly, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, nikoliv ke spáchání správního deliktu. Správní orgány založily svá rozhodnutí na vlastních zjištěních; byť rozhodnutí ÚOHS zohlednily, neznamená to, že by se jednalo o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 99 daňového řádu, jak bylo vysvětleno výše.
23. Soud považuje za nutné zmínit i to, že Nejvyšší správní soud vedla ke konstatování nicotnosti rozhodnutí ÚOHS i rozhodnutí předsedy ÚOHS o spáchání správního deliktu toliko „formální“ vada v označení žalobce. A ani žalobce v odvolání proti platebním výměrům nerozporoval zjištění, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný proto správně vyvodil závěr, že tato skutečnost nebyla sporná, a proto na ni nemohlo mít vliv ani konstatování nicotnosti rozhodnutí ÚOHS, které se týkalo pouze této dříve nesporné skutečnosti.
24. Důvodem pro obnovu řízení jsou vždy věci skutkové povahy, obnova řízení je přípustná tehdy, pokud je třeba na základě novot učinit skutková přehodnocení. Konstatování nicotnosti rozhodnutí ÚOHS však žádná nová skutková zjištění nepřineslo, tudíž žalovaný nepochybil, když žádost o obnovu řízení jako nedůvodnou zamítl.

V. Závěr a náklady řízení

25. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

26. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 30. května 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu