



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: Ústecký kraj, IČO: 70892156,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem,
zastoupený JUDr. Evou Machovou, advokátkou,
sídlem Na Sadech 2033/21, 370 01 České Budějovice,

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

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 8. 2020, č. j. MF-33047/2016/1203-7,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2020, č. j. MF-33047/2016/1203-7, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a byl potvrzen platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) ze dne 14. 4. 2016, č. j. RRSZ 4578/2016, kterým správce daně podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“),

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vyměřil žalobci odvod ve výši 128 345 928 Kč za porušení rozpočtové kázně u projektu reg. č. CZ.1.09/3.1.00/22.00587 s názvem „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce úseku I/13- Podbořany- Petrohrad, silnice II/224 (I. etapa)“. Žalobce současně v žalobě navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

Žaloba a její doplnění

2. Žalobce v žalobě namítal, že je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť došlo k nesprávnému posouzení porušení rozpočtové kázně a byl mu uložen odvod ve výši, který neodpovídá vytýkanému pochybení. Výše odvodu rovněž nebyla podle názoru žalobce řádně odůvodněna, a proto považoval uložený odvod za nepřezkoumatelný a nezákonný. Žalobce rovněž namítal, že ve správním řízení nedošlo k vypořádání závěrů ze správních řízení před Úřadem na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Dále uvedl, že v řízení bylo nesprávně dovozeno porušení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť byly dovozeny povinnosti zadavatele při losování, které nelze vyvodit ze zákona.
3. V doplnění žaloby ze dne 1. 10. 2020 žalobce k nevypořádání závěrů ze správních řízení před ÚOHS uvedl, že jako příjemce dotace v řízení před správcem daně navrhoval, aby řízení bylo zastaveno podle § 106 odst. 1 písm. d) daňového řádu, neboť ÚOHS již porušení zákona o veřejných zakázkách pravomocně vyřešil. Žalobce zdůraznil, že stanovisko vyplývající z postupu ÚOHS je závazné i pro správce daně. Žalobce uznal, že formálně neexistovala pravomocná rozhodnutí, kterými by ÚOHS meritorně rozhodl o porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách, pouze pravomocně rozhodl o zastavení řízení pro zpětvzetí návrhu. Žalobce dále uvedl, že ÚOHS byl podle § 112 zákona o veřejných zakázkách příslušný k výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek a mohl podle § 113 téhož zákona zahájit řízení i z vlastního podnětu. Z toho žalobce dovodil, že pokud ÚOHS nepokračoval v řízení z úřední povinnosti i po zpětvzetí návrhu, dospěl k závěru, že není dáno porušení zákona o veřejných zakázkách. Žalobce dále uvedl, že ačkoli tento závěr nesplňuje striktně podmínky předpokládané v § 99 daňového řádu, měl být respektován i správcem daně. Podle názoru žalobce měl správce daně použít právní hodnocení ÚOHS, neboť obě řízení měla stejný skutkový základ. Ačkoli tedy správce daně i Ministerstvo financí měli podle názoru žalobce dojít ke stejnému závěru, jejich hodnocení bylo protichůdné. ÚOHS zhodnotil, že žalobce splnil zákonné požadavky, Ministerstvo financí naopak na základě pouhých domněnek zpochybnilo dodržení principu transparentnosti při losování. Žalobce připomněl, že Ministerstvo financí vycházelo z námitek neúspěšných účastníků, kteří nemohou být objektivní.
4. Žalobce dále upozornil na to, že Ministerstvo financí konkrétně neuvedlo, v čem byl postup žalobce v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách a jak žalobce losování ovlivnil. Žalobce rovněž uvedl, že Ministerstvo financí se nevypořádalo s tím, že notářský zápis, kterým byl průběh hlasování zachycen, je veřejnou listinou, kterou lze zpochybnit jedině prokázáním opaku. Žalobce byl toho názoru, že obsah notářského zápisu nebyl relevantním způsobem zpochybněn, jelikož Ministerstvo financí pouze nekriticky převzalo argumentaci neúspěšných účastníků zadávacího řízení. Uvedl, že v souladu se svými povinnostmi zajistil účast notáře a zachycení všech rozhodných skutečností v notářském zápisu tak, aby byl umožněn následný přezkum zadávacího řízení. Tento notářský zápis obsahuje podle názoru žalobce všechny podstatné skutečnosti. Žalobce proto nesouhlasil s názorem žalovaného, že notářský zápis neobsahuje bližší informace o použité obálce, kterou bylo nahrazeno losovací osudí, informace, jak bylo vyhověno požadavkům Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zástupce EUROVIA CS, a.s., aby mohl zkontrolovat osudí a informace o konkrétním způsobu provedení míchání lístků v obálce. Žalobce zdůraznil, že z popisu skutečností obsažených v notářském zápise jasně plyne, že Ministerstvem financí popisované chybějící skutečnosti v notářském zápise uvedeny jsou a skutkový děj je v souvislosti s těmito informacemi zachycen a osvědčen notářkou.

5. Žalobce k vytýkanému porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách namítal, že v průběhu losování nedošlo z jeho strany k porušení principu transparentnosti. Uvedl, že z § 61 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách plyne, že losování lze považovat za objektivní kritérium omezení počtu zájemců, kterým bude umožněno v užším řízení podat nabídku. Losování měl provést veřejný zadavatel v souladu se zásadami uvedenými v § 6 zákona o veřejných zakázkách. Žalobce zdůraznil, že k zajištění transparentnosti losování nad rámec v té době účinného znění zákona o veřejných zakázkách nechal o losování pořídit notářský zápis. Dále uvedl, že v té době účinná právní úprava institut omezení zájemců losem umožňovala bez stanovení dalších bližších povinností zadavatele. Žalobce dále uvedl, že jako zadavatel neměl povinnost umožnit kontrolu losovacího zařízení, pokud neexistovaly ať již v rámci přípravy losování či pro losování samotném obavy z ohrožení transparentnosti a férovosti losování. Za nastalého stavu by naopak umožnění kontroly jedním ze zájemců mohlo být napadáno jinými zájemci pochybujícími o manipulaci s losovacím zařízením tímto zájemcem. Zdůraznil, že neměl povinnost zaměnit losovací zařízení na základě požadavků uchazečů, pokud neexistovaly obavy z ohrožení férovosti a transparentnosti losování. Podle žalobce z pořízeného notářského zápisu plyne, že proces losování nevzbuzoval pochybnosti o férovosti průběhu losování a losující osoba nemohla ovlivnit náhodnost losování, přičemž použití obálky jako osudí není vyloučené. Rovněž není jasné, proč by mělo být využití losovacího zařízení v podobě skleněné koule více transparentní. Domněnku o vyšší míře transparentnosti losovacího zařízení podle žalobce nelze stavět pouze na otázce průhlednosti či ukazateli velikosti. Žalobce upozornil na to, že jakýkoli způsob losování může být následně zpochybňován a označen za netransparentní či neférový a za daných podmínek by se nikdy žádné losování, které zákon umožňoval, neuskutečnilo. Proti způsobu losování se navíc ohradila jen menšina uchazečů, kteří tato svá tvrzení nijak nezduvodnili. Jeden ze zájemců navíc podal podnět k ÚOHS, který poté vzal zpět, z čehož žalobce dovodil nezáměr tohoto zájemce o přezkum ze strany ÚOHS. Žalobce odkázal na závěry z prvostupňového rozhodnutí ÚOHS v předmětné věci, z nichž je zřejmé, že se ÚOHS otázkou dodržení transparentnosti důkladně zabýval. Žalobce uvedl, že závěry správce daně o netransparentnosti losování jsou pouhými spekulacemi bez náležitého podkladu a odůvodnění. Kontrola prostředků určených k losování podle žalobce proběhla, neboť je z notářského zápisu zřejmé, že zájemci namítali nevhodnost použité obálky a způsobu losování. Nikdo neměl možnost vyloučit náhodnost losování. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 1 Afs 45/2010, označil žalobce za nepřiléhavý, neboť se v tomto případě jednalo o flagrantní porušení zákona. Ministerstvo financí svůj závěr o netransparentnosti losování postavilo podle názoru žalobce jen na vysoké pravděpodobnosti tušení.
6. Žalobce uvedl, že k výši uloženého odvodu absentuje řádné odůvodnění, a tudíž je nepřezkoumatelný a nezákonný. Dále uvedl, že správce daně nijak nezduvodnil, z jakých důvodů považuje žalobci vytýkanou netransparentnost za velmi závažné porušení podmínek dotace. Žalobce uvedl, že i přesto, že Ministerstvo financí dovodilo netransparentnost hlasování v předmětných zadávacích řízeních, nelze dojít k závěru, že se jednalo o takové porušení zákona o veřejných zakázkách, které by bylo možno

kvalifikovat jako velmi závažné. Žalobce se coby zadavatel snažil přítomností účastníků a notáře zajistit maximální transparentnost a férovost. Při absenci konkrétní zákonné úpravy navíc nelze vytýkat zvolený způsob losování a typ losovacího zařízení, jelikož navíc podle názoru notářky byla základní podmínka náhodného výběru uchazečů splněna. Žalobce se domníval, že závažnost porušení zákona o veřejných zakázkách měla být hodnocena jako marginální a neměla vliv na výběr nejvhodnější nabídky, což mělo být zohledněno při určení výše odvodu. Rovněž měl být podle názoru žalobce posouzen dopad případně hodnoceného pochybení na realizaci příslušného projektu a účel využití dotace.

Vyjádření Ministerstva financí k žalobě

7. Ministerstvo financí ve vyjádření plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhlo soudu zamítnutí žaloby.

Další vyjádření žalobce

8. Dle názoru žalobce, pokud rozhodnutí ÚOHS nenabylo právní moci toliko z procesních důvodů, mělo Ministerstvo financí dodržet zásadu právního státu ústavně zaručeného práva legitimního očekávání a předvídatelnosti práva postupů orgánů veřejné moci, neboť správní orgány by měly dospět k jednotnému právnímu hodnocení otázky hmotného práva – v daném případě porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách, zvláště pokud tato otázka byla diametrálně jinak posuzována správním orgánem mající v gesci tuto problematiku, což je v daném případě ÚOHS. Ministerstvo financí nijak srozumitelně neodůvodnilo svůj právní názor o neprovázanosti skutkových podstat jednání, pouze odkázalo na judikaturu Nejvyššího správního soudu, aniž by se vypořádalo s námitkou žalobce o tom, že ÚOHS ve zmíněném rozhodnutí neshledal v průběhu losování porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách. Namísto toho Ministerstvo financí „vytrhlo z kontextu“ názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, že porušení rozpočtové kázně dle § 22 rozpočtových pravidel je obsahově širší než institut správního deliktu, a proto 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.
9. Zdůraznil, že z notářského zápisu ze dne 16. 3. 2010, č. j. NZ 67/2010, N 69/2010, nevyplývá, že by účastníci přítomni losování měli námitky k tomu, že by při vynětí losovacích lístků z obálky byla osoba provádějící losování ovlivněna a věděla či mohla vědět, jaké lístky losuje, neboť kromě námítky stran výměny losovacího osudí a náležitého promíchání losovacích lístků žádné jiné námitky nikdo z přítomných nevznesl. Nezakládá se tedy na pravdivém skutkovém stavu, jak uvádí Ministerstvo financí v rozhodnutí na str. 10, že by v notářském zápise chyběla informace o způsobu provedení míchání lístků v obálce. V tomto způsobu tvrzení o skutkovém stavu tak, jak jej zaznamenalo Ministerstvo financí v napadeném rozhodnutí, spatřuje žalobce manipulaci Ministerstva financí a deformaci důkazu veřejnou listinou. Žalobce uvedl, že pokud by někdo z účastníků měl pochybnost, že osoba provádějící losování může učinit nějakou manipulaci s losovacími lístky, pak by toto muselo být zaznamenáno v notářském zápise, který má charakter veřejné listiny. Jestliže nikdo z účastníků žádnou takovouto pochybnost neměl a žádnou námitku ve shora uvedeném smyslu neuplatnil a pokud v notářském zápise je uvedeno, že osoba provádějící losování „bez nahlížení“ losovací lístky v obálce promíchala a „bez nahlížení postupně vylosovala pět čísel představující pět zájemců“, nelze spekulovat tak, jak to

činí Ministerstvo financí, o tom, že by v tomto bylo losování nekontrolovatelné a neférové. Konstatoval, že vzhledem k tomu, že notářský zápis je veřejnou listinou, pak podle § 94 daňového řádu potvrzuje i pravdivost toho, co je v ní osvědčeno, a proto je Ministerstvo financí povinno z těchto skutečností vycházet.

10. Upozornil na to, že rovněž není možné netransparentnost losování spatřovat v průhlednosti či neprůhlednosti losovacího osudí či v tom, zda byla obálka stará nebo nová, neboť záleželo na vůli kontrolního orgánu, jak hodlá použité losovací zařízení vyhodnotit.
11. Žalobce namítal, že výše uloženého odvodu je nepřiměřená a dostatečně neodůvodněná. Pokud Ministerstvo financí vycházelo při uložení odvodu z vnitřních pokynů ke stanovení finančních oprav, mělo striktně využít příslušného bodu pokynu, které výslovně dopadá na skutkový případ posuzované věci. Není dle žalobce akceptovatelné a v souladu se zákonem využití ujednání, které nejvíce odpovídá či je nejvíce přílehavé na pochybení zadavatele či dokonce výši trestu. Toto odvozovat od analogického využití některého z takových ujednání je naprosto chybným extenzivním výkladem výše uvedených pokynů. Na projednávanou věc se proto nemůže vztahovat pasáž pro hodnocení nabídek tak, jak to činí Ministerstvo financí s odůvodněním, že je „nejvíce přílehavý“, pokud metodický pokyn pro případ porušení zásady transparentnosti úkonu zadavatele na toto nepamatuje.
12. Poukázal na to, že Ministerstvo financí na podporu svých právních závěrů stran porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která není přílehavá pro projednávanou věc, a proto na ni ani nelze odkazovat. Jedná se především o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159 (tzv. „karlovarská losovačka“).
13. Další skutečností, která má vliv na projednávanou věc, je i to, že správce daně rozhodl až po 6 letech po realizaci zadávacího řízení s tím, že Ministerstvo financí dokázalo po podaném odvolání rozhodnout až po dalších 4 letech po podání odvolání. Tento způsob jednání Ministerstva financí neodpovídá povinností a důstojností veřejnoprávní instituce a zároveň tím oslabil důkazní možnosti žalobce právě vzhledem k uplynutí 12 let od provedeného úkonu zadavatele.

Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaný zdůraznil, že žalobcem namítané řízení před ÚOHS bylo zastaveno a ÚOHS v této věci nevydal meritorní rozhodnutí, resp. meritorní rozhodnutí bylo zrušeno, tudíž správce daně i Ministerstvo financí nebyli závěry ÚOHS vázáni, a byli oprávněni učinit si ve věci vlastní závěr. Vzhledem k tomu, že obchodní společnost EUROVIA CS, a.s., příslušný návrh, na základě něhož bylo dané řízení u ÚOHS zahájeno, vzala zpět, bylo rozhodnutí ÚOHS rozhodnutím předsedy ze dne 7. 10. 2010, č. j. ÚOHSR127/2010/VZ-14920/2010/310/JSI, zrušeno a předmětné řízení bylo zastaveno. Ve věci tedy nebylo ze strany ÚOHS vydáno pravomocné rozhodnutí, a Ministerstvo financí tak nebylo v případě rozhodnutí ÚOHS ani vázáno zásadou presumpce správnosti správních aktů.
15. Žalovaný nesouhlasil s názorem žalobce, že skutková podstata správního deliktu a skutková podstata porušení rozpočtové kázně, pokud se toto porušení váže na výše uvedené ustanovení zákona, hmotného práva, je stejná. Závěr ÚOHS o nespáchání

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách ještě sám o sobě nevylučuje závěr o porušení rozpočtové kázně dle § 22 rozpočtových pravidlech. V této souvislosti žalovaný odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to například rozhodnutí ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, či ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-86, podle nichž se vztah porušení rozpočtové kázně a správního deliktu v oblasti veřejných zakázek má tak, že obvykle lze usuzovat, že ze spáchání správního deliktu v oblasti veřejných zakázek lze dovodit porušení rozpočtové kázně, avšak nikoli naopak, neboť porušení rozpočtové kázně nemusí samo o sobě naplňovat skutkovou podstatu správního deliktu v oblasti veřejných zakázek (k tomuto žalovaný poukazuje také na právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozhodnutí ze dne 26. 9. 2022, č. j. 10 Afs 71/2021-46). Nehledě na to, že absence meritorního rozhodnutí o spáchání správního deliktu v oblasti veřejných zakázek může být rovněž důsledkem nenaplnění procesních podmínek pro vyslovení takového závěru, jež se přitom zásadně liší od procesních podmínek pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, když tyto jsou jednak řešeny různými právními předpisy, a nadto se v případě stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně nejedná o správní trestání, jež zpravidla klade na správní orgán vyšší nároky (např. prokázání zavinění porušitele, jiné rozložení důkazního břemene, apod.). Žalovaný uzavřel, že odpovědnost za porušení zákona o veřejných zakázkách a odpovědnost za porušení malých rozpočtových pravidel nejsou na sobě vzájemně závislé, či ve vztahu vzájemné podmíněnosti. ÚOHS nekontroluje, zda je předmětná veřejná zakázka zadána v souladu s podmínkami stanovenými poskytovatelem dotace, které se příjemce dotace ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace zavázal dodržovat. Z nepravomocného rozhodnutí ÚOHS tak nelze ve věci činit žádný závěr o tom, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

16. Žalovaný na rozdíl od žalobce považoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 45/2010-159 pro tento případ za přílehlavé, a tedy rovněž plně aplikovatelné, neboť klíčová pro aplikaci daného právního názoru není žalobcem tvrzená „flagrantnost“ či „manipulativní jednání“ tzv. „karlovarské losovačky“, jež lze těžko kvantifikovat, ale právě přítomnost takového jednání, jež učiní zadávací řízení *„nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným“*; takové jednání přitom dle žalovaného bylo ve věci zjištěno a přílehlavé aplikaci právního názoru z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu tak dle žalovaného žádná důvodná skutečnost nebrání.
17. Poukázal na to, že Ministerstvo financí jednoznačně došlo k závěru, že osoba, která prováděla losování, prokazatelně mohla ovlivnit losování tím, že věděla nebo mohla vědět, kde se v danou chvíli konkrétní lístek s číslem nachází, dále pak mohla ovlivnit, na které místo tento lístek uvnitř obálky umístí (přičemž i vnitřek obálky mohl být k umístění konkrétního lístku na dané místo specificky upraven), čímž mohla zajistit, aby byl tento lístek vylosován. Tato samotná skutečnost, tj. potencialita, že k manipulaci při losování mohlo dojít, s přihlédnutím k judikatuře již uvedené dle žalovaného zcela postačuje k vyslovení závěru o porušení zásady transparentnosti. Žalovaný podotkl, že závěr o netransparentnosti daného zadávacího řízení nelze vyvrátit ani tím, že bylo dané losování provedeno za účasti notáře a že byl o tomto pořízen notářský zápis. Daný notářský zápis totiž neosvědčuje, že bylo předmětné losování transparentní, ale toliko zachycuje jeho průběh, přičemž jeho obsah Ministerstvo financí nezpochybnilo, ale naopak z něj jako z důkazního prostředku zjištěného v řízení vyšlo; ve věci tak daná veřejná listina a její obsah vůbec nebyly rozporovány. Je tak zcela mimoběžná argumentace žalobce, že o

daném losování tento pořídil notářský zápis nad rámec svých zákonných povinností, když mu nebylo Ministerstvem financí kladeno k tíži, že by snad opomněl tuto (v době losování ještě neexistující) formální náležitost. Lze však shledat, že ačkoli žalobce vyvinul jisté úsilí nad rámec svých zákonných povinností, tedy průběh losování zachytit veřejnou listinou, k transparentnosti daného zadávacího řízení to v konečném důsledku nevedlo.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

18. V doplnění repliky ze dne 8. 12. 2022 žalobce poukázal na rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. 11. 2011, č. j. UOHS-S383/2010/VZ-13576/2011/520/Ema, podle něhož i v případě zastavení řízení z důvodu zpětvzetí návrhu navrhovatele, posoudil ÚOHS v rámci návrhu předložené skutečnosti k dané veřejné zakázce z moci úřední, přičemž shledal porušení zákona na straně zadavatele. Z uvedeného podle žalobce vyplývá, že pokud by ÚOHS při přezkoumání návrhu na zahájení řízení o zpětvzetí návrhu navrhovatele zjistil, že došlo v projednávané věci k porušení zákona o veřejných zakázkách žalobcem, měl by povinnost z moci úřední po zpětvzetí zahájit řízení proti žalobci. Pokud však po zpětvzetí návrhu rozhodl o zastavení řízení a nezahájil z moci úřední řízení vůči žalobci pro porušení zákona o veřejných zakázkách, lze z toho oprávněně dovodit závěr, že k porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany žalobce nedošlo.
19. Poznamenal, že v projednávané věci ÚOHS v rozhodnutí vydaném před zpětvzetím rozhodl o tom, že žalobce (zadavatel) neporušil zákon o veřejných zakázkách. V bodu 98 rozhodnutí ÚOHS záležitost uzavírá tak, že rozhodnutí zadavatele o vyloučení navrhovatele z další účasti bylo učiněno v souladu se zákonem a úřad neshledal v postupu zadavatele pochybení, které by mělo podstatný vliv na výběr nejvhodnější nabídky, a proto rozhodl o zamítnutí návrhu navrhovatele, kterým se domáhal přezkoumání úkonů zadavatele. Toto je dle žalobce základní odlišení rozhodnutí ÚOHS jako orgánu veřejné moci, které nebylo identické s popsáným případem, jenž je uveden v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Afs 167/2016-47, na něž poukazuje žalovaný, když naopak z tohoto rozhodnutí je podstatné, že provázanost případu porušení rozpočtové kázně a správního deliktu nelze obecně, ale vždy podle okolností konkrétního případu. V takovém případě je žalobce přesvědčen, že právě rozhodnutí ÚOHS č.j. UOHS-S146/2010/VZ-10798/2010/520/EMa mohlo založit jeho legitimní očekávání ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09, a že žalovaný tedy měl v souladu s § 92 odst. 2 daňového řádu zjistit všechny podklady včetně tohoto rozhodnutí, z nichž měl pak při uložení odvodu a jeho výše vycházet.
20. Uvedl, že pokud má odvod charakter daně a podléhá daňovému řádu, pak vyměření odvodu (daně) musí mít zvláštní náležitosti stanovené tímto zákonem. Jednou z těchto podmínek je to, že jej lze uložit pouze na základě příslušného ustanovení zákona, tak jak to upravuje § 101 odst. 1 daňového řádu a dle § 92 daňového řádu musí správce daně prokázat všechny skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně co nejúplněji, tedy musí podřadit prokázaný skutkový stav povinnosti stanovené zákonem. V daném případě proto není možné tuto daň vyměřit na základě analogie podle kritéria, jenž tak správce daně stanovil podle své libovůle, jako dle nejlépe „přiléhavého ustanovení“ a nedostatečně toto odůvodnit tím, že i když výše byla určena podle ustanovení metodického pokynu, vztahujícího se na jinou fázi zadávacího řízení pasáže „hodnocení nabídek“, se toto ustanovení na projednávanou věc hodí nejlépe. Ve zbytku žalobce již setrval na

argumentech, které předestřel v předchozích jeho podáních.

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 žalobce s tímto postupem souhlasil v podání ze dne 21. 12. 2022 a žalovaný v podání ze dne 18. 11. 2022.
22. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit.
23. Soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu správního spisu a po proběhlém jednání dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Soud poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, podle něhož „*V řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí o odvolání proti rozhodnutí Regionální rady regionu soudržnosti podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přešla s nabytím účinnosti zákona č. 251/2021 Sb., tj. ke dni 1. 1. 2022, působnost žalovaného na Odvolací finanční ředitelství (§ 69 s. ř. s.). Přejícné ustanovení v čl. IX bodu 4 zákona č. 251/2021 Sb., podle něhož řízení nebo jiné postupy zahájené u Ministerstva financí dokončí Ministerstvo financí i v případech, kdy jeho působnost přechází ode dne 1. 1. 2022 na orgány Finanční správy České republiky, se vztahuje pouze na řízení, která nebyla před uvedeným datem pravomocně ukončena.*“
25. Z uvedeného plyne, že se v souladu s § 69 s. ř. s. od 1. 1. 2022 v tomto soudním řízení stalo žalovaným Odvolací finanční ředitelství, na které přešla působnost Ministerstva financí. Soud proto od 1. 1. 2022 jednal Odvolacím finančním ředitelstvím jako se žalovaným v této věci.
26. Před vypořádáním jednotlivých žalobních bodů soud směrem k žalobci připomíná, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace, jež nachází svůj odraz v § 71 odst. 2 třetí větě s. ř. s., podle které „*[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.*“ Soud se proto může věcně zabývat jen těmi žalobními body, které byly uplatněny ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy bylo napadené rozhodnutí žalobci doručeno (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.), tj. v projednávané věci do středy 7. 10. 2020, neboť napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 7. 8. 2020. Projednání později uplatněných žalobních bodů by znamenalo nepřípustné porušení principu koncentrace řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69). Z těchto důvodů soud nemohl přihlížet k žalobním bodům, které žalobce nově vznesl až v podání ze dne 21. 9. 2022, neboť tak učinil až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, která je podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nejzazším limitem i pro případné rozšíření žaloby o další žalobní body. Soud se proto nemohl zabývat opožděnou námitkou, že správce daně rozhodl až po 6 letech po realizaci zadávacího řízení s tím, že Ministerstvo financí dokázalo po podaném odvolání rozhodnout až po dalších 4 letech po podání odvolání, což neodpovídá povinností

a důstojnosti veřejnoprávní instituce a zároveň tím oslabil důkazní možnosti žalobce právě vzhledem k uplynutí 12 let od provedeného úkonu zadavatele.

27. Nejprve se soud zabýval námitkou zpochybňující přezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť vlastní přezkum věcných námitek je možný pouze za předpokladu, že rozhodnutí správního orgánu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Otázce nepřezkoumatelnosti je věnována již rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky účastníka řízení, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč argumentaci účastníka řízení považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).
28. Soud dále předesílá, že rozsah reakce na konkrétní námitky účastníka řízení je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou dílčí námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13), případně za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (např. v usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09), či judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72).
29. V projednávané věci žalobce spatřoval nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí v tom, že výše odvodu nebyla řádně odůvodněna a že není zřejmé, z jakých důvodů daňové orgány považují žalobci vytýkanou netransparentnost za velmi závažné porušení podmínek dotace.
30. Soud zdůrazňuje, že Ministerstvo financí se námitkami týkajícími se výše uloženého odvodu zabývalo na stranách 14 a 15 napadeného rozhodnutí. Ministerstvo financí přitom dospělo k závěru, že odvod za porušení rozpočtové kázně, stanovený v platebním výměru správcem daně ve výši 25 % částky poskytnuté dotace použité na financování předmětné nadlimitní veřejné zakázky bez možnosti využití jejího snížení na 10 % nebo 5 %, odpovídá závažnosti porušení rozpočtové kázně, kterého se žalobce dopustil. Ministerstvo financí dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí odůvodnilo, proč se ztotožnilo se správcem daně ohledně zjištěné netransparentnosti veřejné zakázky a proč ji kvalifikovalo za velmi závažné porušení podmínek dotace. Ministerstvo financí zejména uvedlo, že postup žalobce coby zadavatele měl ve svém důsledku odrazující účinek na potenciální uchazeče, jakož i na uchazeče, kteří nabídku podali a losování se účastnili. Dle Ministerstva financí se navíc jednalo o porušení jedné ze základních zásad zákona o veřejných zakázkách, jejímž účelem je zajistit férovost soutěže, jakož i dosažení co nejlepších podmínek pro zadavatele. Z napadeného rozhodnutí jsou dle názoru soudu jednoznačně seznatelné úvahy Ministerstva financí ve vztahu k výši odvodu, která byla žalobci stanovena.

31. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, v čem je postup žalobce v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách a jak žalobce losování ovlivnil. Žalobce rovněž namítal, že se Ministerstvo financí nevypořádalo s tím, že notářský zápis, kterým byl průběh hlasování zachycen, je veřejnou listinou, kterou lze zpochybnit jedině prokázáním opaku.
32. Ministerstvo financí se těmito námitkami podrobně zabývalo na stranách 11 až 15 jeho rozhodnutí, přičemž poukázalo na to, že celý průběh losování realizovala jedna osoba, kontrola losovacího osudí nebyla připuštěna, jak vyplývá z rozhodnutí zadavatele o podané námitce, kterým nebylo vyhověno námitkám společnosti EUROVIA CS, a.s., k losování byla použita obálka, která nebyla nová, a po zamíchání byly kartičky do obálky vkládány jednotlivě, nikoli hromadně. Tím žalobce učinil losování hůře kontrolovatelným a vzbudil tím pochybnosti o férovosti svých kroků, čímž porušil zásadu transparentnosti. K manipulaci při losování podle Ministerstva financí mohlo dojít a již tato možnost postačuje k závěru o porušení zásady transparentnosti. Ministerstvo financí dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedlo, že notářský zápis nikterak nevyvrací postup administrátora losování, který byl zpochybněn jak auditním orgánem, tak správcem daně, jakož i některými uchazeči, a to že kartičky byly po jejich promíchání vloženy do obálky jednotlivě, a nikoliv hromadně. Soud je přesvědčen o tom, že z rozhodnutí Ministerstva financí jsou zřejmé úvahy, na základě nichž shledalo postup žalobce v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách a proč průběh losování vzbudil odůvodněné pochybnosti o průběhu losování. Zároveň je z napadeného rozhodnutí patrné, proč ani pořízený notářský zápis nemá vliv na závěry Ministerstva financí o netransparentnosti losování.
33. Soud je přesvědčen, že žalobou napadené rozhodnutí, jakož i platební výměr netrpí žádnými vadami zakládajícími jejich nepřezkoumatelnost. Důvody, které správce daně vedly k vydání předmětného rozhodnutí a Ministerstvo financí k zamítnutí odvolání žalobce a potvrzení platebního výměru správce daně, jsou z odůvodnění jednotlivých rozhodnutí seznatelné. V rozhodnutích jsou vyličeny konkrétní skutkové okolnosti, o něž daňové orgány opřely svá rozhodnutí, uvedly úvahy, kterými se řídily při posouzení důvodnosti námitek žalobce, a popsaly závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěly. Uvedly, z jakého důvodu považovaly námitky žalobce za mylné či nedůvodné. Soud konstatuje, že rozhodnutí daňových orgánů jsou přezkoumatelná.
34. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že mezi žalobcem a správcem daně byla dne 9. 6. 2010 uzavřena „Smlouva č. CZ.1.09/3.1.00/22.00587 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad“ (dále jen „Smlouva o poskytnutí dotace“), ve znění pozdějších dodatků, na projekt s názvem „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce úseku I/13- Podbořany- Petrohrad, silnice II/224 (I. etapa)“. Správce daně ve Smlouvě o poskytnutí dotace přislíbil poskytnutí finanční podpory ve výši 92,5 % celkových způsobilých výdajů projektu, maximálně však v celkové výši 601 280 206,79 Kč. Dotace měla být poskytnuta *ex-post*, na základě předložení žádostí o platbu na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a řádně přikázaných způsobilých výdajů projektu ve smyslu přílohy č. 1 příručky pro příjemce „Pravidla způsobilých výdajů“, které žalobce coby příjemce dotace prokazatelně uhradil a doložil příslušným účetním dokladem. Podle čl. I bodu 4 Smlouvy o poskytnutí dotace se poskytování dotací z rozpočtových prostředků poskytovatele na projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie řídí Regionálním operačním programem NUTS II Severozápad pro období 2007 až 2013, jeho prováděcím dokumentem, Příručkou pro žadatele, Příručkou pro příjemce, podmínkami příslušné výzvy a dalšími metodickými dokumenty řídicího orgánu

regionálního operačního programu, ve znění platném pro dané kolo výzvy a dalšími dokumenty, uvedenými v příloze č. 2 Smlouvy o poskytnutí dotace. Soud dále ze správního spisu zjistil, že následně proběhl audit operace, který byl proveden auditním orgánem žalovaného, o auditu byla vyhotovena Zpráva o auditu operace ze dne 26. 9. 2014, č. j. MF-38455/2014/52-9, která obsahovala celkem šest následujících zjištění:

- ✓ Netransparentní přístup zadavatele k zúžení počtu uchazečů při užití náhodného výběru losem, veřejná zakázka „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce I/13 – Podbořany – Petrohrad, silnice II/224 (I. etapa)“
- ✓ Chybná částka na Soupisce účetních dokladů
- ✓ Použití smluvních pokut jako dílčího hodnotícího kritéria – veřejná zakázka „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce I/13 – Podbořany – Petrohrad, silnice II/224 (I. etapa)“
- ✓ Použití smluvních pokut jako dílčího hodnotícího kritéria – veřejná zakázka „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce I/13 – Podbořany – Petrohrad, silnice II/224, PD a IČ“
- ✓ Použití smluvních pokut jako dílčího hodnotícího kritéria – veřejná zakázka „Získávání dotací z EU“
- ✓ Nedodržení § 82 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, o stanovených lhůtách, výběrové řízení „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce I/13 – Podbořany – Petrohrad, silnice II/224 (I. etapa)“

Zjištění č. 1 se vztahovalo k nadlimitní veřejné zakázce na stavební práce ev. č. 60040765, vyhlášené v užším řízení s názvem shodným s názvem celého projektu. Auditní orgán Ministerstva financí v tomto zjištění identifikoval pochybení žalobce spočívající v nedodržení zásady transparentnosti při provádění zúžení počtu uchazečů užitím náhodného výběru losem v souladu s § 61 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném k okamžiku zúžení počtu účastníků losem. Způsob losování podle auditního orgánu žalovaného nenaplňoval zásadu transparentnosti podle § 6 zákona o veřejných zakázkách z několika důvodů: losování se stalo zcela nekontrolovatelným, losování se stalo nečitelným, losování vzbuzovalo pochybnosti o jednotlivých krocích zadavatele, výše uvedené skutečnosti vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti průběhu losování, notářský zápis sám o sobě není známkou transparentního losování. Tímto jednáním žalobce coby příjemce dotace mělo podle zprávy o auditu dojít k porušení článku XI s názvem „Veřejné zakázky“ Smlouvy o poskytnutí dotace, které bylo klasifikováno jako „Nedostatek transparentnosti nebo rovného zacházení při hodnocení“. Pochybení uvedené ve zjištění č. 1 bylo předmětem řízení před ÚOHS na návrh společnosti EUROVIA CS, a.s. Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2010, č. j. ÚOHS-S146/2010/VZ-10798/2010/520/EMa, ÚOHS návrh společnosti EUROVIA CS, a.s., podle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách zamítl. Toto rozhodnutí následně nenabýlo právní moci, neboť dříve než předseda ÚOHS rozhodl o rozkladu proti tomuto rozhodnutí, vzala společnost EUROVIA CS, a.s., svůj návrh zpět, načež předseda ÚOHS vydal dne 7. 10. 2010 rozhodnutí č. j. ÚOHS-R127/2010/VZ-14920/2010/310/JSI, kterým bylo rozhodnutí ze dne 13. 8. 2010 zrušeno a řízení před ÚOHS bylo zastaveno. Správce daně vydal dne 10. 3. 2015 oznámení o zahájení řízení, jehož předmětem bylo projednání důvodného podezření na nesrovnalost týkající se realizace projektu, a to z hlediska zjištění č. 1 a č. 2 ve zprávě o auditu. Správce daně v řízení dospěl k závěru, že žalobce se dopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 rozpočtových pravidel a následně vydal dne 14. 4. 2016 platební výměr, kterým žalobci uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 128 345 928 Kč,

tedy ve výši 25 % z částky použité při financování veřejné zakázky, bez využití možnosti jejího snížení na 10 % nebo 5 %. Proti platebnímu výměru podal žalobce dne 10. 5. 2016 odvolání, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 7. 8. 2020, přičemž odvolání zamítl a platební výměr potvrdil.

35. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, v níž konstatoval, že se správce daně nedostatečně vypořádal se závěry řízení před ÚOHS, který řízení ve věci porušení zákona o veřejných zakázkách zastavil a jehož stanovisko mělo být závazné i pro správce daně.
36. Soud k této námitce uvádí, že nelze opomíjet rozdíl mezi řízením vedeným ÚOHS a řízením ve věci porušení rozpočtové kázně. Skutečnost, že zmíněný úřad návrh neúspěšného uchazeče v zadávacím řízení zamítl a řízení později zastavil, ještě sama o sobě neznámá, že k porušení zákona o veřejných zakázkách nedošlo. Každý správní orgán může mít při posuzování závažnosti určitých právních jednání jiná měřítka, která v rámci své pravomoci (působnosti) užívá podle svého vlastního uvážení. Žalobce se mylí, pokud tvrdí, že závěry ÚOHS jsou závazné pro správce daně. Správce daně ani Ministerstvo financí nejsou závěrem ÚOHS, který ostatně ani nemá formu pravomocného meritorního rozhodnutí správního orgánu, nijak vázání, tudíž jsou oprávněni si samostatně a nezávisle posoudit, zda k porušení zákona došlo, či nikoli. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo financí své závěry o porušení zákona o veřejných zakázkách dostatečně zdůvodnilo, soud shledal, že se nedopustil žádného pochybení, pokud tyto skutečnosti vyhodnotil sám a odlišně od závěrů ÚOHS. Tvrzení žalobce o závaznosti závěrů ÚOHS pro správce daně by vedlo k závěru, že případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky je oprávněn *de facto* zkoumat a sankcionovat pouze ÚOHS. Tento závěr však nemůže být správný. Vzhledem k tomu, že se žalobce ve Smlouvě poskytnutí dotace zavázal dodržovat při zadávání veřejných zakázek určitá pravidla a tato povinnost mu zároveň vyplývá i ze zákona o veřejných zakázkách, může nedodržení těchto pravidel znamenat porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel, k jehož projednání včetně případného uložení odvodu byl podle odstavce 11 písm. b) téhož ustanovení příslušný Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, tj. správce daně. Odvolacím orgánem je pak v souladu s § 22 odst. 12 větou druhou rozpočtových pravidel Ministerstvo financí. Případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky (včetně porušení zákona o veřejných zakázkách) je proto z hlediska možného porušení rozpočtové kázně oprávněn posuzovat jak správce daně, tak i žalovaný, a to zcela samostatně (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-86).
37. Obdobný názor je obsažen také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47, kde je řečeno, 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... Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nezauljal žádné stanovisko k otázce, zda stěžovatel porušil zákon o veřejných zakázkách, avšak toliko k otázce, zda v daném okamžiku nabyl důvodné podezření, že se dopustil správního deliktu. Stanovisko úřadu tak podle Nejvyššího správního soudu nemohlo mít žádný význam pro rozhodnutí správce daně, žalovaného nebo krajského soudu a stěžovateli nemohlo založit legitimní očekávání ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09.“
38. Soud podotýká, že smyslem odvodu za porušení rozpočtové kázně je napravení vadného stavu, kdy příjemce prostředků z veřejných rozpočtů čerpal tyto prostředky nebo jejich část neoprávněně, neboť se dopustil porušení podmínek, které se při poskytnutí prostředků Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zavázal plnit. Odvod za porušení rozpočtové kázně má proto především reparační charakter, neboť navrací neoprávněně čerpané prostředky do veřejného rozpočtu. Naopak pokuta za správní delikt spočívající v porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou ukládá ÚOHS, má převážně sankční charakter, neboť slouží k potrestání pachatele za porušení zákona. Z tohoto důvodu se podle názoru soudu ve vztahu mezi sankcí za správní delikt způsobený porušením zákona o veřejných zakázkách a odvodem za porušení rozpočtové kázně neuplatní zásada *ne bis in idem*. Soud proto zastává názor, že uložení pokuty za správní delikt spočívající v porušení zákona o veřejných zakázkách nebrání vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, jehož se žalobce dopustil tímtež porušením zákona o veřejných zakázkách. Tím spíše nemůže bránit vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně skutečnost, že žalobci nebyla ÚOHS uložena pokuta za správní delikt.

39. Soud zdůrazňuje, že nemůže souhlasit s názorem žalobce, že by rozhodnutím ÚOHS ze dne 13. 8. 2010, č. j. ÚOHS-S146/2010/VZ-10798/2010/520/EMa, kterým byl zamítnut návrh společnosti EUROVIA CS, a.s., mohlo založit jeho legitimní očekávání, že mu nebude uložen odvod za porušení rozpočtové kázně. Soud předně zdůrazňuje, že 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). V dané souvislosti je poté přiléhavé 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 nenahrazuje sankci za porušení zákona o veřejných zakázkách, kterou 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.*

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).“

40. Soud tak opakovaně zdůrazňuje, že daňové orgány byly v posuzovaném případě na základě konkrétních skutkových okolností oprávněny samostatně posoudit, zda se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně bez ohledu na to, že ÚOHS v rozhodnutí ze dne 13. 8. 2010, č. j. ÚOHS-S146/2010/VZ-10798/2010/520/EMa, dospěl k závěru, že rozhodnutí žalobce o vyloučení navrhovatele z další účasti bylo učiněno v souladu se zákonem a ÚOHS neshledal v postupu žalobce pochybení, které by mělo podstatný vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Námitka žalobce spočívající v tom, že správce daně byl povinen respektovat závěry ÚOHS, a že rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S146/2010/VZ-10798/2010/520/EMa, založilo jeho legitimní očekávání, tak není důvodná.
41. Žalobce rovněž namítal, že v průběhu zadávacího řízení neporušil princip transparentnosti stanovený v § 6 zákona o veřejných zakázkách a že žalovaný neuvedl, v čem konkrétně porušení zákona o veřejných zakázkách spatřuje.
42. Z § 6 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Podle důvodové zprávy k zákonu o veřejných zakázkách jsou zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace hlavními principy tohoto zákona (důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejných zakázkách ze dne 1. 8. 2005, sněmovní tisk č. 1076/0, dostupná na www.psp.cz).
43. Z § 28 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách plyne, že v oznámení užšího řízení oznamuje zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení; oznámení užšího řízení je výzvou k podání žádostí o účast v užším řízení a k prokázání splnění kvalifikace. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zájemci podávají písemnou žádost o účast a prokazují splnění kvalifikace ve stanovené lhůtě. Po posouzení kvalifikace zájemců zadavatel vyzve zájemce, kteří prokázali splnění kvalifikace, k podání nabídky. Pokud zadavatel v oznámení užšího řízení omezil počet zájemců pro účast v užším řízení, vyzve k podání nabídky pouze zájemce vybrané v souladu s § 61, jde-li o veřejného zadavatele, nebo v souladu s § 66, jde-li o sektorového zadavatele. Zadavatel může stanovit i maximální počet zájemců, jež vyzve k podání nabídky. Dle § 28 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách písemná výzva k podání nabídek obsahuje alespoň a) zadávací dokumentaci nebo podmínky přístupu či poskytnutí zadávací dokumentace podle § 48, b) informaci o uveřejnění oznámení užšího řízení, c) lhůtu pro podání nabídek; to neplatí, jestliže sektorový zadavatel stanoví lhůtu podle § 41 odst. 4, d) místo podání nabídek, e) údaje o hodnotících kritériích podle § 78, pokud nejsou uvedeny v oznámení užšího řízení či zadávací dokumentaci, a f) informaci o tom, v jakém jazyce může být nabídka podána.
44. Soud k této námitce žalobce rovněž podotýká, že ke smyslu a povaze zákona o veřejných zakázkách se v řadě svých rozhodnutí vyjádřil Nejvyšší správní soud, který například již v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-81, dovodil, že účelem zákona o zadávání Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

veřejných zakázek je zabezpečit transparentní a regulérní hospodářskou soutěž o předmět veřejné zakázky, tedy volnou a efektivní soutěž dodavatelů o zakázky, a tím také dosáhnout hospodárného nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, neboť zadavatelé většinou nehospodaří s vlastními finančními zdroji, a nemají tedy v obecné rovině žádnou motivaci k tomu, aby postupovali nanejvýš hospodárně. Při zadávání veřejných zakázek je tak nutno zajistit, aby prostředky z veřejných rozpočtů byly čerpány řádně a efektivně, a to na základě seriózního hodnocení nabídek a bez jakéhokoli druhu zvýhodňování nebo protihodnoty finanční či politické. Konkurence v dané oblasti nutí uchazeče o veřejné zakázky, aby (stejně jako v každém jiném obchodněprávním vztahu) nabídli kvalitní výrobky či výkony za odpovídající cenu. Veškeré úkony zadavatele by proto měly být činěny takovým způsobem, aby zadávání veřejných zakázek bylo transparentní a aby při něm byly dodržovány zásady stejného zacházení a nediskriminace zájemců a uchazečů o veřejné zakázky. Smyslem zásady transparentnosti je tak dosažení toho, aby průběh veřejné zakázky byl zcela zřetelný a do jisté míry předvídatelný. Pouze při splnění této premisy je možné následně přistoupit k veřejné kontrole veřejných zakázek. Nezbytnost transparentního řízení vyplývá také z prevence před potenciálním korupčním jednáním a před případnými dohodami, které by mohly narušovat volnou soutěž mezi dodavateli. Princip transparentnosti se tak promítá do celého průběhu řízení o veřejné zakázce.

45. V rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159, jehož závěry zdejší soud na rozdíl od žalobce považuje v posuzované věci za příléhavé, Nejvyšší správní soud připomněl, že má-li být průběh zadávacího řízení transparentní, musí být provedeno způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný. Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil, že *„motivů jednotlivých osob participujících na výběru zájemců o veřejnou zakázku (ať již budou tyto motivy plně zákonné, dané pouhou neschopností navenek působit férově a řádně, event. nezákonné, nebo snad dokonce kriminální) jsou v tomto ohledu pro posouzení porušení zásady transparentnosti irelevantní. Porušení zásady transparentnosti nastává nezávisle na tom, zda se podaří prokázat konkrétní porušení některé konkrétní zákonné povinnosti. Tyto úvahy platí tím spíše v případě, kdy se přistoupí k losování, protože losování je úkon ze své povahy nepřezkoumatelný.“* Ve stejném rozsudku Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že *„význam zásady transparentnosti v prvé řadě směřuje k cíli samotného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Právě k zajištění konkurence mezi dodavateli slouží rovněž zásada transparentnosti.“*
46. Soud doplňuje, že v souvislosti se zásadou transparentnosti Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 Afs 131/2007-131, a ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159, konstatoval, že zásada transparentnosti je porušena tehdy, pokud jsou v zadatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele.
47. Soud upozorňuje, že k závěru o porušení principu transparentnosti mohou vést i odůvodněné pochybnosti o průběhu losování. K tomuto závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 20. 6. 2012, č. j. 7 Afs 31/2012-55, uvedl, že *„posouzení transparentnosti losování v žádném případě nespočívá v dokazování, zda došlo při losování k manipulaci či nikoliv. Pro porušení zásady transparentnosti postačí, že okolnosti případu vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti průběhu losování. K tomu může dojít i v*

případě, že k žádné manipulaci nedošlo.....pochybnosti mohou vzejít i z pouhé neschopnosti působit navenek při losování férově.“

48. Soud k průběhu losování z obsahu správního spisu a notářského zápisu o průběhu losování zjistil, že všechny fáze losování prováděla jediná osoba (Mgr. M. P.) a tato osoba nejprve losovací lístky srovnala na stole lícem nahoru. V tento okamžik tak osoba provádějící losování mohla vědět, kde se jednotlivé lístky s čísly nacházejí. Osoba provádějící losování lístky nezamíchala, nýbrž je po jednom vložila do ploché „bublinkové“ neprůhledné obálky. Po umístění lístků do obálky osoba provádějící losování lístky uložené v obálce promíchala. Dále soud zdůrazňuje, že zástupce EUROVIA Brno, s.r.o., požádal o kontrolu osudí, které bude při losování použito, čemuž nebylo, jak plyne z rozhodnutí žalobce jako zadavatele o námitkách účastníků, vyhověno.
49. Soud souhlasí s tím, že způsob losování nenaplňoval zásadu transparentnosti z několika důvodů. Zejména jde o skutečnosti, že (1) kartičky byly před samotným losováním nejprve otočeny lícem nahoru, takže osoba provádějící losování mohla vědět, kde se které lístky nachází, (2) nebyla přes výslovnou žádost zástupce uchazeče EUROVIA CS, a.s., umožněna kontrola losovacího zařízení, a obálku si tudíž nemohl nikdo prohlédnout, (3) losovala stejná osoba, která kartičky vkládala do obálky a která je předtím na stole nezamíchala, (4) nebylo připuštěno jiné losovací zařízení či způsob losování a že (5) úzká obálka s bublinkovou výplní umožňuje horší podmínky pro zamíchání kartiček. Lze tak shrnout, že výše popsané skutkové okolnosti o průběhu losování vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti jeho průběhu, a tedy i o jeho transparentnosti.
50. Soud rovněž upozorňuje na to, že výše popsáný závěr o pochybnostech o férovosti průběhu losování nikterak nevyvrací notářský zápis o průběhu losování provedený notářkou Mgr. Jarmilou Buršíkovou, který velmi strohým způsobem popsal postup při losování, jak byl uveden výše. Skutečnost, že notářka do notářského zápisu žádné pochybnosti o průběhu losování v notářském zápisu neuvedla, ještě automaticky neznamená, že nemohou vzniknout pochybnosti o férovosti průběhu losování. To ostatně potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, č. j. 1 Afs 64/2013-49, na který poukazuje žalobce v replice k vyjádření Ministerstva financí, podle něhož je „*třeba přisvědčit stěžovateli, že vzhledem k tomu, že uvedené skutečnosti o průběhu losování jsou osvědčeny notářským zápisem, je nutné je považovat za prokázané. Notářský zápis jako veřejná listina zakládá vyvratitelnou domněnku pravdivosti toho, co je touto listinou osvědčeno (§ 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu). Obsah notářského zápisu však žádná za stran nezpochybňuje. Stěžovatel ovšem zcela nesprávně vyvozuje, že notářský zápis navíc osvědčuje řádný průběh losování. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že notářský zápis vypracovaný podle § 79 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) pouze zaznamenává, jaké skutečnosti se v průběhu losování za přítomnosti notáře udály, nemůže však poskytovat závazné právní hodnocení tohoto skutkového stavu, ani osvědčovat, že se skutečnosti udály v souladu se zákonem. Skutečnost, že o průběhu losování byl sepsán notářský zápis, proto automaticky nemůže znamenat, že losování proběhlo férově a v souladu se zásadou transparentnosti ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách. Může se tedy stát, že i losování, o kterém byl sepsán notářský zápis, bude shledáno v rozporu se zákonem.*“
51. Lze též odkázat na již citovaný rozsudek č. j. 7 Afs 31/2012-55, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že ani fakt, „*že žádnou pochybnost o transparentnosti průběhu losování neshledal přítomný notář, a proto do notářského zápisu žádné takové pochybnosti nevtělil, samo o sobě nemůže být důkazem toho, že losování bylo transparentní. ... Přínejmenším přípravy kartiček předem si tedy přítomný notář zjevně všiml, pouze v ní nespatořoval narušení Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.*“

transparentnosti průběhu losování. Notářský zápis nicméně v tomto ohledu ani nemůže poskytovat závazné hodnocení skutkového stavu, pouze osvědčuje skutečnosti, kterým byl notář přítomen [viz § 79 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů].“ Z předmětného notářského zápisu ostatně soud zjistil, že námitky proti použití neprůhledné bublinkové obálky jako osudí a nedostatečnému promíchání lístků s čísly měli účastníci již v průběhu losování. Soud proto neshledal důvodným tvrzení žalobce, že Ministerstvo financí popřelo závaznost veřejné listiny, neboť je zřejmé, že z ní při posouzení on i správce daně vycházeli.

52. Soud souhlasí se žalovaným, že závěr o netransparentnosti daného zadávacího řízení nelze vyvrátit tím, že dané losování bylo provedeno za účasti notáře a že byl o tomto pořízen notářský zápis. Daný notářský zápis totiž neosvědčuje, že bylo předmětné losování transparentní, ale toliko zachycuje jeho průběh, přičemž jeho obsah Ministerstvo financí nezpochybnilo, ale naopak z něj jako z důkazního prostředku zjištěného v řízení vyšlo. Na posouzení věci proto nemá vliv argumentace žalobce, že o daném losování tento pořídil notářský zápis nad rámec svých zákonných povinností, neboť notářský zápis nepřispěl k transparentnosti daného zadávacího řízení.
53. Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře rovněž dospěl k závěru, že i nevyhovění připomínkám a požadavkům zájemců v průběhu losování, lhotejno kolik zájemců vneslo námitky, může vyvolat objektivní pochybnosti o transparentnosti losování, byť se tyto pochybnosti mohou jevit jako malé (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 6 As 59/2018-75). Z notářského zápisu provedeného notářkou Mgr. Jarmilou Buršíkovou vyplynulo, že k průběhu losování účastníci vznášeli námitky ke způsobu losování, navrhovali kontrolu obálky, která byla následně použita jako osudí, přičemž kontrola obálky nebyla umožněna, a rovněž nebylo vyhověno jejich návrhům, aby jako osudí byla použita skleněná koule či papírová krabice.
54. Rovněž nelze souhlasit s názorem žalobce, že správce daně a Ministerstvo financí došli k závěru o nedodržení zásady transparentnosti při losování jen na základě pouhých tvrzení neúspěšných účastníků zadávacího řízení. Skutkový stav byl zjištěn na základě spolehlivých podkladů, včetně notářského zápisu o průběhu losování. Proces zadávání veřejné zakázky má probíhat průhledným, veřejně kontrolovatelným a předvídatelným způsobem, k čemuž v daném případě v důsledku průběhu losování nedošlo.
55. Soud tak ve shodě s Ministerstvem financí konstatuje, že průběh losování tak, jak je popsán v notářském zápisu Mgr. Buršíkové, představoval porušení zásady transparentnosti upravené v § 6 zákona o veřejných zakázkách a nelze jej považovat za pouhé administrativní pochybení nemající žádný vliv na průběh zadávacího řízení a výběr vítězného uchazeče. Soud dospěl k závěru, že okolnosti případu vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti průběhu losování, což pro závěr o porušení zásady transparentnosti postačuje. Tím žalobce naplnil podmínky § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a porušil rozpočtovou kázeň. Námitka žalobce, že v průběhu zadávacího řízení neporušil princip transparentnosti stanovený v § 6 zákona o veřejných zakázkách a že Ministerstvo financí neuvedlo, v čem konkrétně porušení zákona o veřejných zakázkách spatřuje, proto není důvodná.
56. Soud poté hodnotil námitky žalobce týkající se správnosti výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Podle § 22 odst. 2 písm. a) rozpočtových pravidel se za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 považuje také porušení povinnosti, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, stanovené právním

předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, veřejnoprávní smlouvou nebo při poskytnutí peněžních prostředků podle zvláštního právního předpisu, ke kterému došlo po připsání peněžních prostředků na účet příjemce.

57. Podle § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel se za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 považuje také porušení povinnosti stanovené v písmeni a), ke kterému došlo před připsáním peněžních prostředků na účet příjemce a které ke dni připsání trvá; den připsání peněžních prostředků na účet příjemce se považuje za den porušení rozpočtové kázně.
58. Podle § 22 odst. 5 věty první a čtvrté rozpočtových pravidel při neoprávněném použití peněžních prostředků podle odstavce 2 věty první nebo podle odstavce 2 písm. c) anebo při zadržení peněžních prostředků podle odstavce 3 odpovídá odvod za porušení rozpočtové kázně výši neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků. Při stanovení výše odvodu orgán příslušný podle odstavce 7 nebo 9 přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.
59. Soud podotýká, že k problematice porušení rozpočtové kázně existuje poměrně bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se především zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Obecné principy a závěry v této judikatuře obsažené jsou však podle názoru zdejšího soudu plně aplikovatelné i v právě projednávané věci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, vyslovil, že „... je zřejmý úmysl zákonodárce odvést při porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu odvod ve stejné výši, v jaké byla rozpočtová kázeň porušena, tedy i úmysl zohlednit při stanovení výše odvodu tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami.“ K obdobnému případu se shodně vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008-100.
60. Soud dále upozorňuje, že správní orgán je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu. K uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, nebo ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013-34.
61. Soud podotýká, že existence tabulky finančních oprav s pevně určenými hodnotami, včetně snížených sazeb, kombinuje požadavek na legitimní očekávání a shodný postup orgánu veřejné moci ve skutkově totožných či podobných případech, s požadavkem na dodržování principu proporcionality. Již samotné sazby uvedené v tabulce finančních oprav tedy lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou, neboť předmětná tabulka obsahuje velmi přesně a konkrétně uvedený „popis případu“, čili možného porušení regulačního rámce dotačních pravidel, a k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy z částky poskytnuté podpory na dotčenou veřejnou zakázku. Právě tato poměrně velká kazuističnost jednotlivých případů možného porušení zaručuje přiměřenou individualizaci sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace. U značného množství jednotlivých případů (včetně projednávané věci) navíc existují snížené sazby (u některých pochybení dokonce hned několik snížených sazeb), které umožňují při určování

výše finanční opravy skutečně přihlížet k závažnosti a důsledkům konkrétního porušení s ohledem na specifičnost každého jednotlivého případu. Existence takto nastavené tabulky finančních oprav navíc zajišťuje příjemci dotace ochranu před případnou svévolí poskytovatele dotace, když přiměřeně omezuje jeho prostor k úvaze. Soud nadto poukazuje na skutečnost, že tabulka finančních oprav byla přílohou Smlouvy o poskytnutí dotace a jejích příloh; již v okamžiku obdržení příslušné dotace tedy žalobce věděl, že v případě porušení dotačních podmínek bude jemu udělená dotace krácena dle příslušné části tabulky finančních oprav. Taktéž je třeba akcentovat, že k určení finančních oprav prostřednictvím této tabulky dochází pouze v situacích, kdy reálnou částku odpovídající finančním důsledkům daného pochybení nelze přesně zjistit. V ideálním případě má totiž krácení dotace být rovno skutečným finančním důsledkům. Tabulka se tedy uplatní pouze v případech, kdy takovou částku není možné stanovit. Již samotná tabulka finančních oprav sama o sobě naplňuje požadavek přiměřenosti.

62. Soud též k otázce přiměřenosti odvodu za porušení rozpočtové kázně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017-33, v němž uvedl, že „...ve věci byla aplikována zásada přiměřenosti, a to konkrétně tak, že při porušení povinností uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace nečinil odvod za porušení rozpočtové kázně 100 % poskytnuté dotace, ale nižší, v rozhodnutí o poskytnutí dotace procentně specifikovanou částku, kterou však Nejvyšší správní soud nemá oprávnění hodnotit. Jak již bylo uvedeno, příjemce dotace přijímá určité dobrodiní ze strany státu, protiváhou tohoto dobrodiní je pak akceptace podmínek poskytnutí dotace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90, či ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018-52). Správní soudy ani daňové orgány nemají pravomoc zpětně měnit kritéria poskytnuté dotace. Pokud poskytovatel dotace stanovil pravidla pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně a příjemce dotace na ně přistoupil, nemůže následně požadovat, aby tyto podmínky nebyly dodrženy, byť to je pro něj nevýhodné. Primárně to byl totiž on, kdo nesplnil podmínky dotace, za což musí nést odpovědnost v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně (viz také rozsudek ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Afs 1/2017 - 27).“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018-40).
63. Soud je toho názoru, že Ministerstvo financí při správním uvážení o stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně v napadeném rozhodnutí zohlednilo závažnost konkrétního porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce dotace poskytnuté z rozpočtu poskytovatele a posoudilo, jaký byl dopad tohoto pochybení. Na základě toho Ministerstvo financí dospělo k závěru, že odvod za porušení rozpočtové kázně, stanovený v platebním výměru správcem daně ve výši 25 % částky poskytnuté dotace použité na financování předmětné nadlimitní veřejné zakázky bez možnosti využití jejího snížení na 10 % nebo 5 %, odpovídá závažnosti porušení rozpočtové kázně, kterého se žalobce dopustil. Ministerstvo financí konstatovalo, že postup žalobce coby zadavatele měl ve svém důsledku odrazující účinek na potenciální uchazeče, jakož i na uchazeče, kteří nabídku podali a losování se účastnili. Navíc se jednalo o porušení jedné ze základních zásad zákona o veřejných zakázkách, jejímž účelem je zajistit férovost soutěže, jakož i dosažení co nejlepších podmínek pro zadavatele. Z tohoto důvodu se Ministerstvo financí při klasifikaci pochybení žalobce plně ztotožnilo se správcem daně. Ministerstvo financí rovněž vysvětlilo, proč souhlasí se správcem daně, že posuzovanému pochybení nejvíc odpovídá druh nesrovnalosti s názvem „nedostatek transparentnosti nebo rovného zacházení při hodnocení“, specifikovaný v bodě 16. pokynů ke stanovení finančních oprav, resp. v externím metodickém pokynu č. 67 – Příloha č. 2 –

Tabulka finančních oprav, část I., kap. 1. 2 Hodnocení nabídek, řádek č. 16. Ministerstvo financí uvedlo, že žádný z dokumentů neklasifikuje jako samostatný typ pochybení „netransparentní zúžení účastníků zadávacího řízení losem“. Ministerstvo financí v odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž popsalo, že nebyly zjištěny žádné polehčující okolnosti, a proto správce daně uložil odvod v souladu s oběma uvedenými dokumenty ve výši 25 % z částky použité při financování veřejné zakázky, bez možnosti využití jejího snížení na 10 % nebo 5 %.

64. Soud považuje shora rekapitulované odůvodnění výše odvodu za zcela dostačující, přičemž je z něj zřejmé, že Ministerstvo financí komplexně hodnotilo závažnost zjištěného pochybení a přihlédlo i k tomu, jaký měl postup žalobce dopad na ostatní uchazeče. Dospělo přitom k závěru, že správce daně správně uložil odvod ve výši 25 % z částky použité při financování veřejné zakázky a neshledal důvod k změně uloženého odvodu. Ministerstvo financí rovněž řádně odůvodnilo, pod jakou nesrovnalost spadá pochybení žalobce. Soud tedy shledal výši odvodu za porušení rozpočtové kázně v případě netransparentního hodnocení a posouzení nabídek za přiměřenou zjištěnému pochybení. Soud je rovněž přesvědčen o tom, že při stanovení výše odvodu správce daně nevybočil z mezí správního uvážení. K tomu zároveň připomíná, že soud nemůže nahradit správní uvážení.
65. Námitka žalobce spočívající v nepřiměřenosti stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně tudíž není důvodná.
66. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil žalobu v mezích včas uplatněných žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
67. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud výrokem II. rozsudku vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

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, 657 40 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 10. ledna 2023

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