



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Koordinální středisko transplantací, IČ: 71180397,
se sídlem Ruská 85, Praha 10,

proti

žalovanému

Odvolací finanční ředitelství,
se sídlem Masarykova 427/31, Brno,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného

ze dne 1. 4. 2016, č. j. 13864/16/5000-10470-702394,

ze dne 1. 4. 2016, č. j. 13863/16/5000-10470-702394,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu.

1. Finanční úřad pro hlavní město Praha (dále jen „správce daně“) vydal platební výměr číslo 1552076/2015 na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 9. 3. 2015, č. j. 1552076/15/2000-31471-107747, kterým žalobci vyměřil odvod do státního rozpočtu ve výši 952 382 Kč a platební výměr číslo 1552208/2015 na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 9. 3. 2015, č. j. 1552208/15/2000-31471-107747, kterým vyměřil odvod do národního fondu ve výši 5 396 831 Kč.
2. Žalobce podal odvolání proti platebnímu výměru ze dne 9. 3. 2015, č. j. 1552208/15/2000-31471-107747, kterým mu správce daně vyměřil odvod do Národního fondu ve výši 5 396 831 Kč.
3. Napadeným rozhodnutím ze dne 1. 4. 2016, č. j. 13864/16/5000-10470-702394, žalovaný změnil platební výměr tak, že podle § 44 a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech vyměřil žalobci odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 349 208 Kč.
4. Žalobce dále podal odvolání proti platebnímu výměru ze dne 9. 3. 2015, č. j. 1552076/15/2000-31471-107747, kterým žalobci vyměřil odvod do státního rozpočtu ve výši 952 382 Kč.
5. Napadeným rozhodnutím ze dne 1. 4. 2016, č. j. 13863/16/5000-10470-702394, žalovaný změnil platební výměr tak, že podle § 44 a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech vyměřil žalobci odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 238 096 Kč.
6. Takto žalovaný rozhodl na základě toho, že Ministerstvo vnitra České republiky na základě žádosti žalobce o finanční podporu z Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost schválené dne 22. 10. 2010 vydalo Podmínky použití prostředků pro realizaci projektu registrační číslo CZ. 1.04/4.1.00/58.00005 (dále jen „podmínky“) s názvem projektu „Systém řízení lidských zdrojů Koordinačního střediska transplantací“; součástí podmínek byl Metodický pokyn pro zadávání zakázek z operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost verze 1. 4. (dále jen „metodický pokyn“).
7. V podmínkách bylo stanoveno, že se poskytují prostředky ve výši maximálně 7 305 000 Kč z toho maximálně 6 209 250 Kč prostředků z kapitoly státního rozpočtu příjemce na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie tedy 85 % z celkových způsobilých výdajů projektů, maximálně 1 095 750 Kč ostatních prostředků kapitoly státního rozpočtu příjemce na část národního spolufinancování tedy 15 % z celkových způsobilých výdajů na realizaci projektu.
8. Se žalobcem byla ze strany správce daně zahájena dne 22. 7. 2014 daňová kontrola s cílem zjištění skutečností rozhodných pro případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“),

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

při použití prostředků státního rozpočtu České republiky a Evropského sociálního fondu na realizaci projektu.

9. V rámci daňové kontroly správce daně zjistil, že žalobce uskutečnil výběrové řízení k veřejné zakázce na služby s názvem „Výběrové řízení na dodavatele odborného poradenství“ s předpokládanou hodnotou 5 416 667 Kč bez DPH. Předmětem výběrového řízení byl výběr dodavatele odborného poradenství pro realizaci projektu; cílem projektu bylo vytvoření a implementace efektivního systému řízení lidských zdrojů zadavatele v oblasti definování práv a povinností transplantačních dárcovských konzultantů v souladu s legislativou České republiky a Evropské unie.
10. Výzva k podání nabídek byla uveřejněna na www.esfcr.cz dne 4. 2. 2011. Nabídku na realizaci zakázky podala jako jediná společnost Processes, a.s.
11. V zadávací dokumentaci veřejné zakázky byla v odst. 5.1.4. „Technické kvalifikační předpoklady“ podle § 56 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 137/2006 Sb.“) stanovená mimo jiné povinnost uchazečů doložit, že realizoval minimálně jednu veřejnou zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4.1. Tento požadavek nebyl pro výběr nejvhodnější nabídky nezbytný, neboť nesouvisel s předmětem plnění. Podle závěrů správce daně tak tato podmínka omezila účast potenciálních dodavatelů, kteří mohli nabídnout výhodnější podmínky pro plnění veřejné zakázky.
12. Postup žalobce správce daně shledal proto rozporným s § 6 zákona č. 137/2006 Sb., a konstatoval, že úhradou faktur dodavateli, který vzešel z výběrového řízení, u něhož nebyl dodržen postup odpovídající zásadě zákazu diskriminace, došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků státního rozpočtu a Národního fondu. Správce daně dospěl k závěru, že na straně žalobce došlo k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech ve výši 6 349 212 Kč.
13. Správce daně vydal shora uvedené platební výměry, o nichž k odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadenými rozhodnutími (bod 3 a 5 rozsudku). Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce rozpočtovou kázeň porušil, avšak svým jednáním neznemožnil hospodářskou soutěž a odvod do národního a státního rozpočtu stanovil v rozsahu 25%.
14. Proti oběma rozhodnutím žalobce podal správní žalobu, o níž Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“ nebo jen „soud“) rozhodl rozsudkem ze dne 10. 6. 2020, č. j. 8Af 37/2016- 67, tak, že obě napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
15. Žalovaný podal proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 24. 8. 2022, č. j. 2Afs 233/2020-34, Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 8Af 37/2016- 67, zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

16. V podané žalobě žalobce vznesl předně žalobní námitku překročení zákonem stanovené pravomoci ze strany správních orgánů.
17. Jak uvedl, důvodem vydání napadených platebních výměrů na odvod pro porušení rozpočtové kázně mělo být neoprávněné vynaložení rozpočtových prostředků z důvodu porušení zákona č. 137/2006 Sb. v intenzitě ovlivňující výběr nejvhodnější nabídky.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Takové porušení je však správním deliktem ve smyslu § 120 a násl. zákona. Podle § 99 daňového řádu si správce daně nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá. Jediným orgánem, kterému je zákonem svěřena kompetence oblasti výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, je výhradně Úřad pro ochranu hospodářské soutěže; pouze tomuto orgánu tedy příslušelo rozhodovat o tom, zda došlo či nedošlo k porušení zákona č. 137/2006 Sb. Svým postupem správce daně rozšířil okruh kompetencí, které jsou mu svěřeny zákonem, a jednal v rozporu s principem restriktivního přístupu k uplatňování svěřené moci.

18. Ve druhé žalobní námitce žalobce polemizuje s hmotněprávním posouzením jeho postupu při zadávání veřejné zakázky, jak jej učinily správní orgány.
19. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 3. 2016, č. j. 62Af 9/2015-79, žalobce namítl, že v případě porušení některého pravidla podle zákona č. 137/2006 Sb., které mohlo ovlivnit počet dodavatelů, kteří se o veřejnou zakázku ucházeli, naplnění znaku správního deliktu se může jevit jako pravděpodobné, bez dalšího však nemůže jít o znak automaticky prokázaný. V průběhu správního řízení musí být vypořádána reálnost vlivu stanovené podmínky na výběr nejvhodnější nabídky. Tímto vypořádáním, jak žalobce argumentuje, však nemůže být tvrzení správce daně, že mohl existovat dodavatel, který byl od podání nabídky odrazen, a přitom byl schopen vyhovět požadavkům zadavatele lepším způsobem.
20. Žalobce namítl, že žalovaný se vůbec nezabýval intenzitou dopadů jednání žalobce jako zadavatele.
21. Žalobce trvá na tom, že sporný kvalifikační předpoklad (povinnost uchazečů doložit, že realizoval minimálně jednu veřejnou zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4. 1.) odpovídal druhu a složitosti veřejné zakázky, tedy byl stanoven v souladu s § 56 a § 50 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb. pokud by tento požadavek nestanovil, vystavil by se žalobce riziku, že veřejnou zakázku získá subjekt bez odpovídajících zkušeností a v důsledku toho veřejná zakázka nebude řádně či včas realizována.
22. Žalobce podrobně osvětlil, že veřejná zakázka představovala klíčovou součást projektu spolu financovaného z Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost. Předmětem veřejné zakázky bylo z převážné části vytvoření systému řízení lidských zdrojů v oblasti zaměstnávání transplantčních dárcovských konzultantů a dále vytvoření systému školení a vzdělávání konzultantů. Nezbytným předpokladem vytvoření systému řízení a systému vzdělávání je mezi jinými analýza relevantního legislativního rámce. Tato analýza proto byla nedílnou součástí předmětu veřejné zakázky. Vedle analýzy specifické legislativní oblasti transplantací přitom analýza zahrnovala rovněž posouzení práv a povinností správních úřadů a jejich dopadu do systému řízení lidských zdrojů. Z těchto důvodů byla pro realizaci veřejné zakázky jako nezbytný předpoklad jejich řádné realizace stanovena detailní znalost podmínek Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, včetně znalosti pravidel způsobilosti výdajů či podmínek udržitelnosti projektů, jímž musely být výstupy veřejné zakázky přizpůsobeny. Žalobce musel při stanovení kvalifikačních předpokladů veřejné zakázky vycházet ze skutečnosti, že oblast podpory 4.1 je v rámci Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost specifická v tom smyslu, že způsobilými příjemci individuálních projektů v jejím rámci jsou správní úřady České republiky, včetně organizačních složek státu zřízených ústředními správními úřady.

23. Žalobce vytkl žalovanému, že nepřihlédl k jeho legitimním požadavkům, a problematiku kvalifikačních kritérií poměřuje pouze optikou obecného zákazu diskriminace podle § 6 zákona č. 137/2006 Sb., a pominul povinnost žalobce vymezit minimální úroveň kvalifikačních předpokladů odpovídajících druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění veřejné zakázky.
24. Žalobce trval na tom, že sporný předpoklad nebyl diskriminační. Jak uvedl, ze třinácti dodavatelů, kteří si vyzvedli zadávací dokumentaci, žádný ohledně kvalifikačního předpokladu nevzněl námitky ani žádost o dodatečné informace.
25. Žalobce nakonec ve třetí žalobní námitce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s tím, že žalovaný neodůvodnil, jak dospěl k závěru, že kvalifikační předpoklad omezil účast dalších subjektů na veřejné zakázce a v napadeném rozhodnutí nejsou vypořádány námitky žalobce uplatněné v daňovém řízení i v podaném odvolání.
26. Žalovaný setrval na svých stanoviscích, vyjádřených již v napadeném rozhodnutí.
27. Ohledně pravomoci orgánů finanční správy uvedl, že žalobci byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech. Subjektem, který je kompetentní ke kontrole plnění podmínek poskytnutých dotací a k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem je podle zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon číslo 456/2011 Sb.“) ve spojení se zákonem o rozpočtových pravidlech příslušný finanční úřad v souladu s ustanovením § 44 a odst. 3 a odst. 9 rozpočtových pravidel. Odvod byl v tomto konkrétním případě uložen podle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel ve spojení s § 139 a § 147 daňového řádu.
28. Jak žalovaný dále uvedl, podle § 99 odst. 2 daňového řádu si správce daně skutečně nemůže činit úsudek sám o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt. Zákaz vlastního úsudku správce daně platí pro věci delikttní a věci statusové a tento zákaz je bezvýjimečný, jestliže příslušné řízení ještě neskončilo, správce daně musí jeho výsledku vyčkat. Vázanost se nicméně vztahuje na pozitivní výrok o deliktu, včetně v něm uvedeného popisu skutku, naproti tomu správce daně není vázán zprošťujícím výrokem rozsudku, usnesení o zastavení trestního stíhání nebo obdobných rozhodnutí.
29. V projednávané věci nebylo Úřadem na ochranu hospodářské soutěže vydáno žádné pravomocné rozhodnutí či jiný právní akt. Správce daně realizoval vlastní kontrolní činnost a zjistil, že došlo k porušení § 6 zákona č. 137/2006 Sb. - zásady transparentnosti rovného zacházení a zákazu diskriminace, dospěl k závěru, že došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a tím porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech. Uložení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně správce daně neuložil žalobci sankci, ale vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně, který stanovil povinnost vrátit do státního rozpočtu prostředky, které byly na realizaci daného projektu poskytnuty.
30. Ve věci samé uvedl, že žalobce v požadavcích na technické kvalifikační předpoklady požadoval splnění několika úzce vymezených technických kvalifikačních předpokladů; požadavek na doložení jedné zakázky financované z projektu Operační program lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4.1 byl vzhledem k předmětu veřejné zakázky zjevně nepřiměřený.

31. Zaměření Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost v prioritní ose 4.1 není natolik specifické z pohledu odborného poradenství, že by uchazeč, který takovou zakázku dosud nerealizoval, nebyl schopen zajistit požadované plnění. Žalobce stanovil řadu dalších podmínek v zadávací dokumentaci, na základě nichž došlo k výběru uchazeče, jež by veřejnou zakázku mohl řádně realizovat. Žalovaný trval na tom, že postup žalobce nebyl souladný s právními předpisy, přičemž pochybení žalobce bylo závažné a základní zásady zadávání veřejných zakázek byly v projednávané věci porušeny. Při určení povinných odvodů do státního rozpočtu a národního fondu žalovaný zohlednil skutečnost, že žalobce nepostupoval v rámci provedeného výběrového řízení v souladu s podmínkami, avšak nedošlo ke znemožnění hospodářské soutěže, proto stanovil odvod ve výši 25 % z částky dotačních prostředků uhrazených dodavateli za provedené plnění.

III.

Posouzení žaloby

32. Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jsa vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku ze dne 24. 8. 2022, č. j. 2Afs 233/2020-34, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Protože žádný z účastníků nereagoval na výzvu soudu k možnosti rozhodnutí věci bez nařízení jednání (§51 s.ř.s.), vyšel městský soud z toho, že tento souhlas je presumován.
33. O skutkovém stavu nebylo mezi účastníky řízení sporu, rozhodné je právní posouzení uplatněných žalobních námitek.
34. Jak městský soud uvedl v části I. rozsudku, ve věci je rozhodováno podruhé.
35. Ve zrušeném rozsudku dospěl soud k závěru, že důvodná je druhá žalobní námitka, zda stanovením podmínky doložit, že uchazeč realizoval minimálně jednu veřejnou zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4. 1., žalobce jednal v rozporu s § 6 zákona č. 137/2006 Sb.
36. Z obsahu „Žádosti o finanční podporu z Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost“ se podává, že hlavními cíli projektu žalobce byly:
- Analýza „best practices“
 - Analýza legislativního rámce EU a ČR
 - Návrh a implementace systému řízení lidských zdrojů KST
37. Konkrétně analýza „best practices“ obsahovala: Analýzu užívání nově zaváděných a plánovaných způsobů a systémů managementu v oblasti řízení a realizace transplantací v relevantních zemích s důrazem na země Evropské unie a podoblast ŘLZ (pozn. soudu řízení lidských zdrojů), posouzení přenositelnosti vybraných best practices do prostředí České republiky z pohledu vhodnosti, proveditelnosti a analýzy souvisejících rizik.
38. Aktivita - analýza legislativního rámce EU a ČR, byla primárně zaměřena na vytvoření analýzy legislativního rámce Evropské unie České republiky, jak v oblasti transplantací, tak v oblasti ŘLZ a dalšími souvisejícími oblastmi. Aktivita měla obsahovat analýzu

legislativního rámce Evropské unie pro oblast transplantací, včetně detailní analýzy předpisů nově vstupujících v platnost, analýzu relevantního legislativního rámce České republiky, zdravotnickou legislativu, pracovní právo, práva a povinnosti správních úřadů.

39. Aktivita - návrh nového systému řízení lidských zdrojů v KST měla být klíčovou aktivitou celého projektu. Důležité vstupy do této aktivity měly být poskytnuty z výstupů aktivit předchozích. Tato aktivita měla obsahovat posouzení potřebného počtu koordinátorů transplantací, stanovení optimálního organizačního zařazení koordinátorů transplantací a jejich rozmístění na území České republiky, nastavení optimálního průběhu procesů pro řízení koordinátorů transplantací ze strany KST a pro výkon jejich práce. Návrh procesních komunikačních a jiných vazeb mezi ústředím KST, koordinátory transplantací a externími subjekty, vytvoření popisu pracovních pozic a náplní práce koordinátorů transplantací i nastavení systému výkaznictví odvedených činností koordinátorů transplantací. Návrh systému hodnocení kvality práce koordinátorů transplantací, návrh systému odměňování koordinátorů transplantací, definování profesních a osobnostních předpokladů pro výkon činnosti koordinátora transplantací, návrh systému vzdělávání koordinátorů transplantací, doporučení optimálního způsobu výběru vhodných kandidátů na pozice koordinátorů transplantací, vytvoření interních směrnic KST, respektive revize dotčených předpisů souvisejících se zavedením pozic koordinátorů transplantací, definování dopadu vytvoření nové pozice koordinátorů transplantací externího prostředí, vypracování akčního plánu realizaci navržených změn.
40. Městský soud vyšel ze zjištění, že podle bodu 5.1.4. zadávací dokumentace (Technické a kvalifikační předpoklady podle § 56 zákona) vedle sporné podmínky, **povinnosti uchazečů doložit, že realizoval minimálně jednu veřejnou zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4.1.**, žalobce požadoval, aby uchazeč dále doložil, že:
- 2) minimálně jedna zakázka spočívala v legislativní kompetenční analýze působnosti organizační složky státu,
 - 3) minimálně 2 zakázky byly realizovány za cenu nad 3 000 000 Kč,
 - 4) minimálně 3 další zakázky byly realizovány za cenu nad 1 000 000 Kč,
 - 5) minimálně 3 zakázky byly realizovány pro zadavatele z resortu zdravotnictví,
 - 6) minimálně u 2 zakázek byl zadavatelem ústřední správní úřad,
 - 7) minimálně u 2 dalších zakázek byla zadavatelem organizační složka státu.
41. Na základě zjištěných skutečností městský soud dospěl k závěru, že závěr žalovaného, že právě kritérium pod bodem 1) má diskriminační povahu a ostatní stanovené podmínky nikoli, je chybný. Podmínka, aby uchazeč realizoval alespoň jednu zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidských zdrojů a zaměstnanosti v oblasti podpory 4.1. je integrální součástí celého zadání a její smysl vyplývá právě z kontextu ostatních kritérií. Žalobce cílil na uchazeče, který prokáže, že je schopen realizovat zakázky ve finanční výši odpovídající schválené dotaci, má zkušenosti s činností pro subjekty veřejné správy, orientuje se speciálně v oblasti zdravotního práva a rovněž má zkušenost se samotným Operačním programem lidských zdrojů a zaměstnanosti, konkrétně v oblasti podpory 4. 1. Městský soud uzavřel, že sporné kritérium není svou povahou diskriminační, nevede k narušení konkurenčního prostředí a nebylo možné je nahradit stanovením smluvních podmínek. Stanovaná podmínka není nepřiměřená rozsahu a povaze veřejné zakázky, ale

v kontextu ostatních předpokladů umožňuje uchazeči zvážit, zda po stránce odborné, personální i technologické bude schopen zakázku podle zadání žalobce realizovat.

42. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2022, č. j. 2Afs 233/2020-34, zaujal názor opačný. Jak uvedl, zákon o veřejných zakázkách v § 6 odst. 1 stanovuje, že *zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace*. V daném případě se jedná o veřejnou zakázku, jejímž předmětem byl výběr dodavatele odborného poradenství pro realizaci projektu. Cílem samotného projektu bylo vytvoření a implementace efektivního systému řízení lidských zdrojů především v oblasti definování práv a povinností transplantačních dárcovských konzultantů. Výstupy plnění dodavatele měly být analýza legislativního rámce EU a ČR, kompetenční model (specifikace kompetencí a pracovní náplně konzultantů) a návrh systému vzdělávání, plán implementace změn a proškolení pracovníků. Nelze proto podle závěrů Nejvyššího správního soudu souhlasit s argumentací žalobce, že by takto definovaný předmět plnění veřejné zakázky mohl zdárně uskutečnit pouze subjekt, který by již měl zkušenosti ze stejné oblasti podpory OP LZZ. I kdyby byla pravdivá žalobcem tvrzená nutnost detailní znalosti podmínek OP LZZ, tuto znalost lze získat i z jiných oblastí podpory než z oblasti 4.1. Pokud jde o další zvláštnost této oblasti podpory, která má spočívat v tom, že v jejím rámci jsou způsobilými příjemci individuálních projektů správní úřady ČR, Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„žalobce mohl dosáhnout svého cíle (aby uchazeči měli zkušenost s projekty pro správní úřady) i vymezením jiných, více obecných podmínek. To nakonec i sám, alespoň zčásti učinil, když v zadávací dokumentaci veřejné zakázky požadoval, aby uchazeči měli zkušenost s realizací minimálně dvou zakázek, jejichž zadavatelem byl ústřední správní úřad, a s realizací minimálně dalších dvou zakázek, jež zadávala organizační složka státu. Také měla alespoň jedna zakázka spočívat v legislativně kompetenční analýze působnosti organizační složky státu. Sporná podmínka byla tedy nade všechny pochyby nadbytečná a nepřiměřená charakteru veřejné zakázky, což stěžovatel (pozn. žalobce) správně posoudil.“* Nejvyšší správní soud k tomu odkázal na předchozí judikaturu, rozsudky tohoto soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 4 Afs 240/2019 – 32, ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 – 152, a ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017 – 30.
43. O žalobní námitce tedy městský soud znovu uvažil takto: za diskriminační je třeba pokládat stanovení kritéria, které přímo vyloučí některého z uchazečů, jakož i případ, kdy zadavatel stanoví kritérium zdánlivě objektivní, které však ve svých důsledcích povede k nedůvodnému znevýhodnění některého uchazeče oproti jiným.
44. Podmínkou pro posouzení důvodnosti podané žaloby je, zda žalobcem stanovený požadavek, aby uchazeč realizoval minimálně jednu veřejnou zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4. 1., umožnil účast co nejširšímu počtu uchazečů a zajistil tak dostatečně konkurenční prostředí, zároveň však, aby byly chráněny ekonomické zájmy žalobce – konkrétně zájem na řádném, včasném a bezproblémovém zajištění dodávky.
45. *„Zásada zákazu diskriminace musí být zadavatelem dodržována v průběhu celého zadávacího řízení, ba i před jeho zahájením. Nejčastějším a nejtypičtějším projevem porušení této zásady je objektivní nemožnost určitého dodavatele ucházet se o účast v zadávacím řízení z důvodu toho, že požadavky na prokázání splnění kvalifikace byly zadavatelem nastaveny nepřiměřeně (a z pohledu dotčeného dodavatele diskriminačně). Z uvedeného je patrné, že zásada zákazu diskriminace se v jistých případech prolíná se zásadou přiměřenosti a ve jmenovaném případě by tak zadavatel porušil jak zásadu zákazu diskriminace ve vztahu ke konkrétnímu dodavateli, tak*

zásadu přiměřenosti ve vztahu k zadávacím podmínkám a jejich dopadu. Právě v případě nastavování kvalifikačních předpokladů má zmíněná zásada předcházet případům veřejných zakázek, u nichž jsou zadávací podmínky formulovány tak, aby skrytě preferovaly určité dodavatele na úkor jiných, kteří by však objektivně mohli příslušnému zadavateli poskytnout srovnatelné plnění ve srovnatelné kvalitě.“ (viz PODEŠVA, Vilém, Lukáš SOMMER, Jiří VOTRUBEC, Martin FLAŠKÁR, Jiří HARNACH, Jan MĚKOTA a Martin JANOUSEK. § 6 Zásady zadávání veřejných zakázek. In: PODEŠVA, Vilém, Lukáš SOMMER, Jiří VOTRUBEC, Martin FLAŠKÁR, Jiří HARNACH, Jan MĚKOTA a Martin JANOUSEK. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-10]. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)

46. V rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„smysl a cíl zákazu diskriminace nutně vede interpreta §6 ZVZ k závěru, že tento zákaz zahrnuje jednak zákaz diskriminace zjevné, tedy odlišného zacházení s jednotlivcem ve srovnání s celkem, jednak též zákaz diskriminace skryté, pokud tato vede v podstatě k obdobným právem zakázaným důsledkům (v oblasti práva veřejných zakázek tedy poškozování hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli).“* Zákaz diskriminace tedy spočívá v tom, že žádný z dodavatelů nesmí být zvýhodněn oproti jiným dodavatelům. Tento zákaz ovšem není možné chápat absolutně, jelikož je nutné vždy vzít v potaz odůvodněné potřeby a požadavky zadavatele veřejné zakázky. Jak dále uvedl, *„[z]adavatel je oprávněn využít prostor daný zákonem a prostřednictvím stanovení úrovně ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů nebo technických kvalifikačních předpokladů znevýhodnit určité dodavatele. Toto je možné pouze tehdy, je-li to odůvodněno objektivními okolnostmi. Navíc tyto požadavky musí být přiměřené, jinak se zadavatel dopustí porušení zásady diskriminace.“*
47. Zadávací podmínky by měly být koncipovány tak, aby byla zaručena spravedlivá soutěž dodavatelů schopných realizovat veřejnou zakázku, ale také aby plnění veřejné zakázky dle zadávacích podmínek bylo způsobilé naplnit potřeby a legitimní očekávání zadavatele. *„Z povahy věci by nebylo spravedlivé na zadavateli požadovat, aby zadávací podmínky měly vždy na všechny dodavatele stejný dopad. Zadavatel je proto oprávněn stanovit i takové zadávací podmínky, v jejichž důsledku bude vyloučena určitá skupina dodavatelů na trhu z možnosti ucházet se o veřejnou zakázku“* (podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2021, č. j. 29 Af 53/2019-70)
48. Zadavatel tak může omezit hospodářskou soutěž o veřejnou zakázku prostřednictvím zadávacích podmínek, ale musí unést důkazní břemeno, že se nejedná o bezdůvodnou překážku v hospodářské soutěži dodavatelů o veřejnou zakázku, resp. že se nejedná o bezdůvodné přímé či nepřímé konkurenční zvýhodnění (protežování) určitého dodavatele či skupiny dodavatelů stanovenými zadávacími podmínkami. Zadavatel by se tak měl zdržet stanovení zadávacích podmínek, které omezují hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodňováním nebo znevýhodňováním určitých hospodářských subjektů, nemá-li příslušná zadávací podmínka oporu v legitimních (odůvodněných) potřebách zadavatele. Na případnou bezdůvodnost omezování hospodářské soutěže je nutné pohlížet právě z pohledu předmětu veřejné zakázky a z něj vyplývajících oprávněných požadavků zadavatele (viz Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. § 36 [Zadávací podmínky]. In: Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 209), avšak nikoli úzce jen z nich.

49. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalobce formulováním sporného kritéria porušil povinnost zadavatele stanovit takové podmínky, aby okruh možných uchazečů o zakázky hrazené z veřejných prostředků byl co nejširší a byl tak vytvořen prostor pro konkurenční prostředí. Podmínky stanovené žalobcem byly ve vztahu k povaze, velikosti a složitosti zakázky nepřiměřené a vyloučily účast subjektů, které mohly být jinak způsobilé zakázku splnit.
50. Žalobce neunesl důkazní břemeno k tvrzení, že jedině uchazeč, který již realizoval minimálně jednu veřejnou zakázku financovanou z projektů Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, oblast podpory 4.1., bude schopen realizovat jím zadávanou veřejnou zakázku.
51. Klíčová žalobní námitka není proto důvodná.
52. Zbylé dvě žalobní námitky nebyly předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, městský soud nicméně neshledal žádné důvody, pro které by se měl odchýlit od předchozí argumentace.
53. Pokud jde o otázku pravomoci správce daně a žalovaného k nařízení odvodu do státního a národního rozpočtu, učinil městský soud shodný závěr.
54. Podle § 44a odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel, *porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu.*
55. Podle § 44a odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel, *organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do a) státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. a) tím, že neoprávněně použila peněžní prostředky státního rozpočtu podle § 44 odst. 2 písm. i),*
56. Z citovaného zákonného ustanovení vyplývá explicitně, že odvod za porušení rozpočtové kázně provádí organizační složka státu (jíž žalobce je) prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu. V projednávané věci nade vši pochybnost byl Finanční úřad pro Prahu 1 oprávněn nařídit žalobci odvod do státního i národního rozpočtu a žalovaný byl daňovým řádem nadán pravomocí rozhodnutí správce daně k odvolání žalobce přezkoumat. Prvá žalobní námitka je z toho důvodu lichá.
57. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí, Městský soud v Praze předně uvádí, že podle soudní praxe je rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, pokud z něj soud nemůže zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo proč tak bylo rozhodnuto. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. O rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost se jedná mimo jiné tehdy, když je jeho výrok v rozporu s odůvodněním nebo rozhodnutí vůbec neobsahuje právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jeho důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.
58. V podaných odvoláních žalobce vznesl řadu odvolacích námitek, které žalovaný srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vypořádal. Z obou napadených rozhodnutí je seznatelné, z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel, jaké ve věci učinil skutkové závěry a srozumitelné je i právní hodnocení, které následně ve věci učinil. I další ze žalobních námitek městský soud za opodstatněnou nepokládá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

59. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
60. Výrok o nákladech řízení mají oporu v § 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 v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 11. října 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

