



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobce: **EFKO-karton, s. r. o.**
sídlem Dolní 347, Nové Veselí

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2021, č. j. 22540/21/5000-10612-703694,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2021, č. j. 22540/21/5000-10612-703694, kterým bylo podle § 116 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zamítnuto odvolání žalobce a potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu pro Kraj Vysočina, a to platební výměr č. 109/2020 na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1593390/20/2900-31472-708844, kterým byl vyměřen odvod do státního rozpočtu ve výši 10 954 Kč, a platební výměr č. 110/2020 na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1593423/20/2900-31472-708844, kterým byl vyměřen odvod do Národního fondu ve výši 62 068 Kč.
2. Finanční úřad dospěl k závěru, že žalobce porušil podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť hodnotil nabídku uchazeče UBK s. r. o. a následně s ním rovněž uzavřel smlouvu, přestože tato nabídka byla v rozporu se zadávací dokumentací – obsahovala upravené podmínky týkající se termínu realizace zakázky. Žalobce tím porušil rozpočtovou kázeň dle § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech.

II. Shrnutí procesního postojů žalobce

3. Žalobce má za to, že výše vyměřeného odvodu byla postavena pouze na porušení zásady transparentnosti. K porušení této zásady však nemohlo dojít, neboť je celé výběrové řízení řádně zdokumentováno a postup zadavatele byl dostatečně čitelný.
4. Za zásadní žalobce považuje to, že termín stanovený pro realizaci zakázky nebyl uveden v oznámení o zakázce, ale pouze v zadávací dokumentaci. Tu si přitom vyzvedl pouze jediný uchazeč a následně jako jediný také podal nabídku. Změna termínu tedy nemohla vést k ovlivnění výběru nejvhodnějšího uchazeče ani k porušení zásady transparentnosti. Správní orgány tak pochybení žalobce nesprávně kvalifikovaly, což ovlivnilo stanovenou výši odvodu.
5. S argumentací, že měl výběrové řízení zrušit a vyhlásit nové, žalobce nesouhlasí. Takto by totiž mohl postupovat „donekonečna“. Správní orgány se měly též zabývat dalšími okolnostmi zakázky, např. složitostí předmětu plnění.
6. Ze shora uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postojů žalovaného

7. Žalovaný se žalobními námitkami nesouhlasí. Odkazuje přitom na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rovněž se k žalobním námitkám podrobně vyjadřuje.
8. Nabídka společnosti UBK s. r. o. nesplňovala požadavky uvedené v zadávací dokumentaci, měla tedy být z výběrového řízení vyřazena. Do nového výběrového řízení se mohli přihlásit jiní uchazeči, kteří by předložili své nabídky. Nelze přitom vyloučit, že by tyto nabídky byly výhodnější. Skutečnost, že se do výběrového řízení přihlásil pouze jeden uchazeč, není důvodem k tomu, aby docházelo ke změně podmínek výběrového řízení. Zásada transparentnosti musí být dodržena ve všech krocích souvisejících s výběrem

dodavatele. Odvod za porušení rozpočtové kázně byl stanoven v souladu s pokynem č. GFŘ – D – 38 (dále jen „pokyn“). Žalovaný trvá na tom, že pochybení žalobce mohlo mít vliv na výsledek zadávacího řízení.

9. Žalovaný navrhuje, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. I žalovaný na svém procesním postoji setrval během celého řízení před zdejším soudem.

IV. Posouzení věci

10. Žaloba byla podána včas (§ 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního /dále jen „s. ř. s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
11. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná; rozhodoval bez jednání, neboť pro to byly splněny podmínky dle § 51 s. ř. s.
12. Předně je vhodné uvést, že žalobce nikterak nerozporuje, že se při zadávání veřejné zakázky dopustil v napadených rozhodnutích popsáno pochybení: *„Oznámení o vyhlášení výběrového řízení bylo publikováno v Obchodním věstníku dne 25.01.2012. O zaslání zadávací dokumentace požádal jediný uchazeč, a to společnost UBK s.r.o., která dne 20.05.2012 podala svoji nabídku. Zadavatel požadoval realizovat předmět zakázky do dne 30.07.2012, přičemž termín realizace zakázky nebyl zveřejněn v oznámení o vyhlášení výběrového řízení, byl uveden v zadávací dokumentaci a v její příloze č. 2 ve vzhledu návrhu smlouvy, jež byly poskytovány na vyžádání. UBK s.r.o. uvedla v návrhu smlouvy termín ukončení do 31.07.2012. V části 2.5 nabídky označené „Navrhovaná realizace služeb“ v harmonogramu realizace u posledního výstupu projektu s názvem „Implementace řešení čárových kódů ve skladu a ve výrobě“, byl uveden termín ukončení dne 20.08.2012. Smlouva byla s UBK s.r.o. uzavřena dne 24.05.2012, přičemž nabídnutý termín ukončení dne 20.08.2012 byl zadavatelem akceptován. Po jeho dohodě s UBK s.r.o. byl ve Smlouvě uveden termín ukončení do dne 31.08.2012.“*
13. Zjednodušeně řečeno, žalobce hodnotil nabídku a uzavřel smlouvu s uchazečem, který předložil nabídku rozpornou se zadávací dokumentací – proto měla být ze zadávacího řízení vyřazena.
14. Žalobce však nesouhlasí s tím, že orgány finanční správy toto pochybení kvalifikovaly jako porušení zásady transparentnosti. V návaznosti na to pak žalobce nesouhlasí s vyměřenou výší odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalobce se totiž na rozdíl od žalovaného domnívá, že jeho pochybení nemělo žádný vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Touto optikou pak měl být stanoven odvod. Žalobce zdůrazňuje, že si zadávací dokumentaci, která termín realizace zakázky obsahovala, vyžádal pouze jeden uchazeč.
15. Podle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce.

16. Podle Hl. I čl. II bodu 2 písm. d) podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 1091-11/2.ITP03-308/11/08200 je příjemce dotace při realizaci projektu povinen postupovat při výběru dodavatelů v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nebo podle pravidel pro výběr dodavatelů, která tvoří přílohu podmínek.
17. Orgány finanční správy identifikovaly porušení několika bodů stanovených v pravidlech pro výběr dodavatelů, a to bodu 3 – porušení zásady transparentnosti, bodu 17 písm. b) a e) a bodu 19 – hodnocení nabídky, která byla v rozporu se zadávací dokumentací (s požadavky zadavatele). Žalobce tedy porušil podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace. Za porušení rozpočtové kázně pak byl žalobci v souladu s čl. I odst. 13 přílohy pokynu stanoven odvod ve výši 5 % z částky použité na financování veřejné zakázky.
18. V čl. I odst. 13 přílohy pokynu je pro pochybení popsána jako „*ostatní výše neuvedená pochybení zadavatele, která mohla mít vliv na výsledek zadávacího řízení*“ stanoven odvod 50 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky s možností snížení až na 5 %.
19. Žalobce se však v žalobě dovolával aplikace odst. 14 přílohy pokynu, ve kterém je pro pochybení popsána jako „*ostatní výše neuvedená pochybení, která nemohla ani potenciálně mít vliv na výsledek zadávacího řízení*“ stanoven odvod: 0,1 % – 1 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky.
20. Úvaha orgánů finanční správy nicméně byla taková, že výsledek zadávacího řízení mohl být ovlivněn, neboť nabídka měla být z výběrového řízení vyřazena, výběrové řízení mělo být zrušeno a mělo být vypsáno znovu – do nového řízení se mohli přihlásit jiní uchazeči, kteří by předložili své nabídky, přičemž nelze vyloučit, že by byly výhodnější.
21. V dané „kategorii“ pochybení pak orgány finanční správy vzhledem k polehčujícím okolnostem stanovily nejmenší možný odvod. Vzaly přitom v potaz, že 1) poskytnuté peněžní prostředky byly vynaloženy na příslušný projekt, 2) zakázka byla k datu ukončení projektu zrealizována, 3) případní zájemci o zakázku měli dostatek času, aby požádali o zaslání zadávací dokumentace – existovala tak pouze malá pravděpodobnost, že by se v případě zrušení stávajícího a vyhlášení nového výběrového řízení přihlásil jiný uchazeč s výhodnější nabídkou.
22. Zdejší soud musí odmítnout argumentaci žalobce, že správní úvaha ohledně stanovení výše odvodu byla postavena toliko na porušení zásady transparentnosti. Je logické, že nejvíce pozornosti věnovaly orgány finanční správy odůvodnění právě tohoto pochybení, porušení zbývajících bodů pravidel pro výběr dodavatelů bylo totiž zřejmé na první pohled na základě pouhého jazykového výkladu. Při úvaze o výši odvodu však již všechna pochybení žalobce hodnotily v celkovém souhrnu a východiskem správní úvahy byl odst. 13 přílohy pokynu. V tom je ostatně v rámci demonstrativního výčtu pochybení uvedeno kromě porušení zásady transparentnosti také nevyvážení uchazeče, který měl být vyloučen.
23. Stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je výsledkem správního uvážení, jehož zákonnost je soudem přezkoumatelná jen v omezeném rozsahu vymezeném v § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Při posuzování zákonnosti uloženého odvodu je tak správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení jeho výše zohlednil všechna zákonem či judikaturou stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši odvodu jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil.

24. Dle zdejšího soudu postupovaly orgány finanční správy v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017 – 33. Rozšířený senát uvedl, že „*při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti, a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.*“ Zdejší soud souhlasí s tím, že pochybení žalobce mohla mít vliv na výsledek zadávacího řízení. I v případě jediného uchazeče je stále nutno posoudit, zda i jeho nabídka splňuje podmínky výběrového řízení a jestli případně nemá být z výběrového řízení vyloučena.
25. Tato argumentace (zadávací dokumentaci, která termín realizace zakázky obsahovala, si vyžádal pouze jeden uchazeč) by pak z hlediska výše odvodu za porušení rozpočtové kázně mohla být relevantní, pokud by odst. 13 přílohy pokynu nebyl založen na tom, že postačí pouhá potencialita ovlivnění výsledku zadávacího řízení.
26. Pro úplnost zdejší soud dodává, že ve svém rozsudku ze dne 31. 5. 2023, č. j. 31 Af 67/2021 – 82, do jisté míry zpochybnil správnost východisek, ze kterých orgány finanční správy při úvaze o stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně běžně vycházejí. Mimo jiné zde poukázal i na nevhodnost rozlišování právě mezi odst. 13 a odst. 14 přílohy pokynu (které diferencují výši odvodu v závislosti na tom, zda pochybení zadavatele mohla mít vliv na výsledek zadávacího řízení či vůbec nemohla) a zdůraznil, že nemůže být postačující pouze to, že zadavatel svým jednáním ohrozil zákonem chráněné zájmy, musí nastat také faktický negativní účinek jeho jednání, který je potřeba napravit (reparovat). Tyto závěry však zdejší soud formuloval vzhledem ke konkrétním žalobním námitkám v tamní věci. V nyní posuzované věci však žalobce žádné takové námitky neuplatnil, nýbrž pouze namítal, že jeho pochybení nemohlo mít vliv na výsledek zadávacího řízení – měl být aplikován odst. 14 přílohy pokynu.
27. K tomuto soud ještě dodává, že pokyn není obecně závazným právním předpisem a správce daně by se od něho v odůvodněných případech mohl odchýlit, správci daně nelze vytýkat, že se tímto pokynem řídil a postupoval podle instrukcí v něm uvedených, pokud tento pokyn nebyl v rozporu se zákonem. Pokyny Ministerstva financí řady D jsou totiž obecně pro správní orgány závazné s ohledem na zákaz libovůle a zákaz neodůvodněné nerovného zacházení. Jejich použití je vyloučeno pouze v případech, kdy odporují zákonu (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57; ze dne 25. 10. 2006, č. j. 8 Afs 3/2005 – 59 nebo ze dne 30. 10. 2013, č. j. 8 Afs 80/2012 – 49).
28. Žalobce však rozpor pokynu se zákonem nenamítal. Soudní řízení je přitom ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita žalobní argumentace tak předurčují obsah a rozsah následného soudního rozhodnutí. Je-li žaloba kuse či obecně zdůvodněna, je tím předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku. K tomu lze poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, v němž bylo uvedeno, že „*[m]íra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej.*“ Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale nepřipustně by přebíral roli advokáta žalobce.

29. Zdejší soud tak neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec těchto uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti; žalobu tak jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

30. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení, to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi – žalovanému. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému v souvislosti s řízením vznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto mu náhrada nákladů řízení nebyla přiznána. Osoby na řízení zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim jakékoli náklady vznikly.

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 nejbližze 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.

Brno dne 27.7.2023

Petr Šebek v.r.
předseda senátu