



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **Město Klatovy**, IČ 00255661,
se sídlem nám. Míru 62, 339 01 Klatovy,

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. 24240/22/5000-10612-713033,

takto:

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

Odůvodnění:

[I] Předmět věci

1. Rozhodnutím Finančního úřadu pro Plzeňský kraj (dále jen „správce daně“ nebo „finanční úřad“) ze dne 1. 12. 2015, č.j. 1822212/15/2300-31471-401531 (dále jen „platební výměr“), byl žalobci podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně u dotačních projektů „Luby – chodník podél silnice 1/27“ a „Luby chodník podél silnice 1/27 – svodidla“ ve výši 578 000 Kč do Státního fondu dopravní infrastruktury.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

2. Porušení rozpočtové kázně mělo spočívat v porušení § 44 odst. 11 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“ nebo „ZoVZ“), a smlouvy o poskytnutí dotace tím, že žalobce v zadávací dokumentaci veřejné zakázky vymezil část předmětu plnění nejen pomocí technických podmínek, ale též nedůvodně použil konkrétní názvy výrobků (např. u dlažby, obrubníků, svodidel a zařízení osvětlení).
3. K odvolání žalobce byla rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. 24240/22/5000-10612-713033 (dále jen „napadené rozhodnutí“), podle § 116 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), změněna výše vyměřeného odvodu z 578 000 Kč na 346 800 Kč. V ostatním zůstal platební výměr beze změny.
4. Žalobou ze dne 9. 9. 2022, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 12. 9. 2022, se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
5. Dotační problematika je upravena zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Postup správců daní, práva a povinnosti daňových subjektů a třetích osob, které jim vznikají při správě daní, upravuje daňový řád.
6. Postupy při zadávání veřejných zakázek byly v rozhodné době upraveny zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“ nebo „ZoVZ“).

[II] Žaloba

7. Žalobce namítal, že veškeré poskytnuté finanční prostředky byly užity v souladu s účelem, na který byly určeny. K porušení rozpočtové kázně nedošlo, neboť ani Úřad na ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „ÚOHS“) nespatořoval v jednání žalobce porušení zákona o veřejných zakázkách.
8. Žalobce již v předchozích fázích řízení tvrdil a ÚOHS tomu přisvědčil, že použitá označení byla v souladu s právními předpisy. Podle zadávací dokumentace navíc mohl uchazeč nabídnout obdobné srovnatelné výrobky a materiály. Pokud výklad zákona o veřejných zakázkách provedený správcem daně není v souladu s rozhodnutím ÚOHS, je v tomto ohledu rozhodnutí správce daně chybné a odporující zákonu. V napadeném rozhodnutí se přitom uvádí, že v průběhu daňové kontroly správce daně požádal ÚOHS o sdělení výsledku správního řízení o přezkumu zadávacího řízení ve věci veřejné zakázky na stavební práce „Luby – chodník podél silnice I/27“, je tedy zřejmé, že s výsledkem tohoto řízení byl seznámen. Ve svém rozhodnutí jej však nijak nezohlednil.
9. Použití označení u dlažby a obrubníku zvažil zadavatel ve spolupráci s projektantem jako nutné vzhledem k tomu, že budovaný chodník se nachází při silnici I. třídy, a položená dlažba tak musí splňovat nejvyšší třídu odolnosti proti chemickým rozmrazovacím látkám „XF4“; v době zahájení zadávacího řízení tyto podmínky splňovaly pouze výrobky BEST uvedené v položkovém rozpočtu.
10. U svodidel a náběhu svodidel v položkovém rozpočtu jsou použita pouze typová označení podle Technických podmínek Ministerstva dopravy č. 167/2012, nejedná se o označení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

konkrétního výrobce či výrobku. Specifikace použitá u veřejného osvětlení je dána oprávněným zájmem zadavatele na jednotném systému veřejného osvětlení na celém území města, a to z důvodů ekonomických (snazší a levnější údržba) i estetických.

11. Podle správce daně mohlo použitím nesprávného označení u některých položek ve výkazu výměr dojít k tomu, že zhotovitel stavby použil při zhotovování díla (a předtím při vypracovávání své nabídky podané v zadávacím řízení) spíše ty výrobky a materiály, jejichž technické označení bylo obsaženo ve výkazu výměr. S tímto závěrem žalobce nesouhlasil, neboť zhotovitel mohl nabídnout jakékoliv srovnatelné plnění. Uvedení obchodních značek nebylo jako náhradou popisu požadovaného plnění, protože předmět plnění byl dostatečně popsán i bez jejich uvedení. Sloužily jen jako doplněk, nastavení úrovně kvality a upřesnění požadovaného standardu.
12. Nicméně, i kdyby tomu tak bylo, správce daně nijak nepopsal, proč by takový postup zhotovitele měl či mohl mít vliv na nabídkovou cenu. I správce daně v protokolu o kontrole uznal, že *„příjemce uvedením značkové specifikace měl pouze v úmyslu zajistit dodání nejvyšší kvality výrobku. Za značkovou specifikací se neskrýval úmysl ovlivnit nebo jinak zvýhodnit dodavatele stavby. Uvedené pochybení nemělo vliv na naplnění účelu, na který byly finanční prostředky poskytnuty, minimálně mělo, či mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky.“*
13. Žalobce nesouhlasil s tvrzením, že tato skutečnost měla nebo mohla mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Jak bylo popsáno výše, zadávací podmínky byly sestaveny nediskriminačně, uvedení obchodních značek jako vymezení standardu nemělo a nemohlo mít vliv na výběr nejvýhodnější nabídky. Zadavatel nijak neomezoval použití srovnatelných výrobků. Důkazem tohoto tvrzení je podání 16 nabídek.
14. Dle § 44 odst. 11 ZoVZ platilo, že není-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky či nemá-li sektorový zadavatel na zboží či službu, která je součástí veřejné zakázky, uzavřenou rámcovou smlouvu dle tohoto zákona, nesmí zadávací podmínky, zejména technické podmínky, obsahovat požadavky nebo odkazy na obchodní firmy, názvy nebo jména a příjmení, specifická označení zboží a služeb, které platí pro určitou osobu, popřípadě její organizační složku za příznačné, patenty na vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, ochranné známky nebo označení původu, pokud by to vedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých dodavatelů nebo určitých výrobků. Takový odkaz lze výjimečně připustit, není-li popis předmětu veřejné zakázky provedený postupem podle § 45 a 46 dostatečně přesný a srozumitelný. V případě stavebních prací lze takový odkaz připustit, pouze pokud nepovede k neodůvodněnému omezení hospodářské soutěže. Zadavatel v takových případech vždy výslovně umožní pro plnění veřejné zakázky použití i jiných, kvalitativně a technicky obdobných řešení. Z uvedeného ustanovení plyne, že pouhá možnost ovlivnění nepostačuje, je nutno tuto skutečnost prokázat. K tomu však nedošlo.
15. Žalobce proto trval na tom, že nedošlo k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, jak uzavřel i ÚOHS; pokud nedošlo k porušení uvedeného ustanovení, nemohlo dojít ani k porušení rozpočtové kázně.
16. Shodně uvedl Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) v rozsudku ze dne 12. 8. 2004, č.j. 2 Afs 11/2004-73, že neoprávněným použitím prostředků státního rozpočtu je třeba *„rozumět vynaložení (tedy spotřebování) prostředků na určitý účel. Sankční odvod je třeba spojovat nikoliv s jakýmkoliv porušením rozpočtových pravidel, ale jen s použitím prostředků na jiný účel, v důsledku čehož prostředky státního rozpočtu nejsou v dané době užity k účelu, ke*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

kterému byly určeny. Sankce je tedy třeba spojovat jen s odnětím rozpočtových prostředků stanovenému účelu.“. Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval i v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č.j. 9 Afs 202/2007-68, že při hodnocení neurčitého pojmu „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků“ [§ 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel] je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Z tohoto vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu. V rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č.j. 9 Afs 1/2008-45, Nejvyšší správní soud uvedl, že „sankční odvod je třeba vždy spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci. Klíčovou pro posouzení věci je tak skutečnost, zda daňový subjekt poskytnuté prostředky použil na úhradu nákladů přímo souvisejících s financováním podporovaného projektu.“. Dále se v rozsudku č.j. 4 As 117/2014-39, uvádí, že „sankční odvod je třeba vždy spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci. Rozhodující kritérium pro posouzení, zda se jedná o neoprávněné použití či zadržení dotace totiž je, zda došlo k jejímu poskytnutí v rozporu s jejím účelem.“. I v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č.j. 5 Afs 8/2012-46, se uvádí, že „smyslem právní úpravy v dané oblasti je řádné využití finančních prostředků státního rozpočtu výhradně na zamýšlený účel.“. I kdyby žalobce souhlasil s názorem správce daně, že došlo k pochybení v zadávacím řízení (v němž však ani Úřad pro ochranu hospodářské soutěže neshledal porušení zákona o veřejných zakázkách), bylo by to pochybení ryze formální, které nemůže být porušením rozpočtové kázně.

17. Správce daně se nijak nevypořádal s opakovaným tvrzením žalobce, že použití značkových specifikací nevedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých dodavatelů nebo určitých výrobků, což je nutný zákonný předpoklad pro doložení porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách. Správce daně nijak neprokázal, že došlo k omezení hospodářské soutěže.
18. Žalobce nesouhlasil ani s doložením výpočtu výše (nové výše) odvodu. Správce daně se nijak nezabýval tím, zda byly v době podání nabídek na trhu jiné dostupné výrobky odpovídající specifikaci, a to běžně používané, tj. zda vůbec dodavatelé mohli a měli vůli nabídnout jiné odpovídající výrobky než ty, u nichž byla použita značková specifikace a které by odpovídaly jejich kvalitám. Dále není z posouzení správce daně zřejmé, zda takové jiné výrobky mohly mít jinou – nižší cenu. Správce daně tak neměl při výpočtu výše odvodu vycházet z porovnání plné ceny dotčených položek, ale měl zjistit případný rozdíl v cenách výrobků v nabídce a jejich případných adekvátních jiných variant. Posouzení věci správcem daně je ryze formalistické a nepřiměřeně tvrdé.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

19. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 21. 10. 2022. Argumentačně vycházel z odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí, přičemž navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Druhým podáním (ze dne 3. 10. 2023) žalovaný doplnil svá tvrzení o závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2023, č.j. 10 Afs 523/2021-37.

[IV] Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

20. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
21. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
22. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
23. Soud rozhodl o věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím oba účastníci sporu souhlasili.
24. Napadeným rozhodnutím ve spojení s platebním výměrem byl žalobci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně u dotačních projektů „Luby – chodník podél silnice 1/27“ a „Luby chodník podél silnice 1/27 – svodidla“ ve výši 346 800 Kč do Státního fondu dopravní infrastruktury. Porušení rozpočtové kázně mělo spočívat v porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách.
25. Stran geneze věci soud připomíná, že žalobci byly Státním fondem dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“ nebo „Poskytovatel“) poskytnuty peněžní prostředky v maximální výši 2 312 000 Kč na základě „Smlouvy č. 244/2013 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2013“ ze dne 3. 7. 2013 (dále jen „Smlouva“). Poskytnuté peněžní prostředky byly členěny následovně: maximálně 1 892 000 Kč na realizaci akce „Luby - chodník podél silnice I/27“ – ISPROFOND 5327510026 (dále jen „akce“) a maximálně 420 000 Kč na realizaci akce „Luby - chodník podél silnice I/27 - svodidla“ – ISPROFOND 5327510027 (dále jen „akce“; souhrnně též „projekt“).
26. Správce daně (na základě podnětu SFDI) zahájil dne 21. 7. 2015 u žalobce daňovou kontrolu ohledně možného porušení rozpočtové kázně. Daňová kontrola byla zaměřena na podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce „Luby - chodník podél silnice I/27“. Následně byla daňová kontrola rozšířena i o kontrolu zadávání veřejné zakázky na stavební práce „Luby - chodník podél silnice I/27 - svodidla“. Na základě daňové kontroly správce daně dospěl k závěru, že souhlasí se zjištěním SFDI popsaným v jeho podnětu, že při zadání Zakázky došlo ze strany žalobce k uvedení neodůvodněné značkové specifikace, čímž došlo k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, a tedy k porušení podmínky uvedené v článku 7 části A odstavci 10 Smlouvy. Žalobcovým jednáním navíc mohlo dojít k ovlivnění výběru dodavatele, a tedy rovněž k porušení zásady zákazu diskriminace. Tím dle správce daně došlo dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků, a tedy dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona k porušení rozpočtové kázně (dále jen „kontrolní zjištění“).
27. Druhé podezření vyplývající z podnětu, tj. že žalobce v zadávací dokumentaci k Zakázce (dále jen „Zadávací dokumentace“) vymezil rozsah, který maximálně smí být plněn prostřednictvím subdodavatelů, procentním vyjádřením, tedy v rozporu s § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách, kdy takové jednání žalobce mohlo mít vliv na okruh uchazečů, kteří se o tuto zakázku ucházeli, správce daně v rámci daňové kontroly nepotvrdil.
28. Na základě uvedeného kontrolního zjištění správce daně stanovil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech ve výši 25 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky, tj. ve výši 578 000 Kč (25 % z 2 312 000 Kč). Následně správce daně vydal platební výměr, proti kterému žalobce podal odvolání. Žalovaný dospěl k závěru, že k porušení rozpočtové kázně došlo, a proto rozhodnutím ze dne 22. 6. 2016, č.j. 28614/16/5000-10470-711175, odvolání zamítl a platební

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

výměr potvrdil (dále jen „rozhodnutí o odvolání“). Žalobce brojil proti rozhodnutí o odvolání žalobou u Krajského soudu v Plzni. Ten rozsudkem ze dne 31. 10. 2017, č.j. 30 Af 30/2016-40, žalobu zamítl. Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud pak rozsudkem ze dne 27. 2. 2019, č.j. 8 Afs 267/2017-38, rozsudek krajského soudu ze dne 31. 10. 2017, č.j. 30 Af 30/2016-40, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 4. 12. 2019, č.j. 30 Af 30/2016-73, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2016, č.j. 28614/16/5000-10470-711175, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ani tento rozsudek neobstál v řízení před Nejvyšším správním soudem, který rozsudkem ze dne 23. 9. 2021, č.j. 10 Afs 36/2020-31, rozsudek ze dne 4. 12. 2019, č.j. 30 Af 30/2016-73, zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

29. Následně vydal krajský soud rozsudek ze dne 30. 11. 2021, č.j. 30 Af 30/2016-110, kterým rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2016, č.j. 28614/16/5000-10470-711175, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nevyhověl žalobním námitkám směřujícím proti závěru o tom, že město porušilo § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách. Finanční orgány po právu konstatovaly, že město nebylo oprávněno vymezit část předmětu plnění konkrétními názvy výrobků. Krajský soud však vyhověl námitkám týkajícím se výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Úvahy, podle nichž správní orgány stanovily výši odvodu, jsou totiž nepřezkoumatelné a pomíjejí významné okolnosti případu.
30. Žalovaný podal i proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Tentokrát však Nejvyšší správní soud shledal závěry krajského soudu jako správné a kasační stížnost rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, č.j. 10 Afs 523/2021-37, zamítl. Žalovaný ovšem vydal dne 13. 7. 2022, v intencích právního názoru vysloveného krajským soudem v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č.j. 30 Af 30/2016-110, rozhodnutí o odvolání (pod č.j. 24240/22/5000-10612-713033), proti němuž brojil žalobce žalobou zaevidovanou u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 77 Af 8/2022.
31. Podle 44 odst. 11 ZoVZ, není-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky či nemá-li sektorový zadavatel na zboží či službu, která je součástí veřejné zakázky, uzavřenou rámcovou smlouvu dle tohoto zákona, nesmí zadávací podmínky, zejména technické podmínky, obsahovat požadavky nebo odkazy na obchodní firmy, názvy nebo jména a příjmení, specifická označení zboží a služeb, které platí pro určitou osobu, popřípadě její organizační složku za příznačné, patenty na vynálezy, užité vzory, průmyslové vzory, ochranné známky nebo označení původu, pokud by to vedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých dodavatelů nebo určitých výrobků. Takový odkaz lze výjimečně připustit, není-li popis předmětu veřejné zakázky provedený postupem podle § 45 a 46 dostatečně přesný a srozumitelný. V případě stavebních prací lze takový odkaz připustit, pouze pokud nepovede k neodůvodněnému omezení hospodářské soutěže. Zadavatel v takových případech vždy výslovně umožní pro plnění veřejné zakázky použití i jiných, kvalitativně a technicky obdobných řešení.
32. Leitmotivem žaloby bylo tvrzení, že (žalobcem) nedošlo k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, resp. porušení rozpočtové kázně. Detailně se s těmito námitkami vypořádal zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č.j. 30 Af 30/2016-110, kde bylo vyřčeno vše, na základě čehož lze přijmout závěr o nedůvodnosti podstatné části i nyní projednávané žaloby.
33. Krajský soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č.j. 30 Af 30/2016-110, konstatoval mj. toto: „[10] Podle pravidel pro zadávací dokumentaci § 44 a násl. zákona o veřejných zakázkách byl

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zadavatel povinen vymezit předmět veřejné zakázky pomocí obecného popisu, který je však dostatečně přesný a srozumitelný všem dodavatelům. Pouze v případě, kdy takto obecně nelze předmět plnění dostatečně dobře specifikovat, mohl zadavatel podle § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách v zadávací dokumentaci využít odkazu na určitý konkrétní typ výrobku nebo značky. Předpokladem tohoto – v zásadě výjimečného postupu zadavatele – je ovšem to, že jím nezúží okruh dodavatelů a ve výsledku neomezí hospodářskou soutěž. Pravidlo ohledně odkazu použití odkazu tedy směřuje k zamezení zvýhodnění konkrétních dodavatelů (původců produktu, na který je odkazováno, nebo těch dodavatelů, kteří právě s takovým produktem obchodují nebo jej v rámci svého plnění využívají) a toto pravidlo je prolamováno v případech, kdy použití odkazu zřetelně usnadňuje orientaci dodavatelů v zadavatelské požadavku na plnění, především v dílčích technických otázkách (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 236/2018-49 ze dne 20. 3. 2019 a jemu předcházející rozsudek KS v Brně č. j. 62 Af 3/2017-243 ze dne 14. 6. 2018).

[11] V souzené věci žalobce prakticky nezpochybnil úvahu správních orgánů, že odkaz na konkrétní výrobky nebyl potřebný, tedy, že to neodůvodňoval ani předmět veřejné zakázky, ani nemožnost popsat předmět zakázky dostatečně pomocí technických podmínek. V tomto směru pouze sdělil, že uvedením konkrétních výrobků chtěl vymezit požadovaný standard. To je zcela obecné tvrzení, které není jak v soudním řízení uchopit. Co je však důležitější, sám žalobce uznal, a to v řízení před správními orgány, že popis pomocí technických podmínek byl sám o sobě dostačující. Pak ovšem značkové vymezení potřeba zjevně nebylo.

[12] Nedůvodná je i dílčí námitka, že žalobce výslovně umožnil dodat i jiné, technicky a kvalitativně srovnatelné řešení. Tím sice splnil požadavek poslední věty § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, nevyrací to ovšem nijak závěr o porušení prvních dvou vět § 44 odst. 11 tohoto zákona.

[13] Možnost dodat i jiné, srovnatelné řešení přichází do úvahy až tehdy, kdy by bylo nutné vymezit předmět pomocí konkrétních typů nebo značek. V souzené věci to nutné nebylo, poslední věta § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách se tudíž vůbec neuplatní. Nehledě na to, možnost připuštění jiného, avšak srovnatelného plnění je výjimečná právě proto, že již samotné konkrétní značkové vymezení předmětu zakázky může ovlivnit postup a úvahy dodavatelů. To je samo o sobě nežádoucí, protože to může mít vliv na výsledek výběrového řízení, jakkoliv je dodavatelům zároveň umožněno dodat i jiné plnění (v podrobnostech srov. rozsudek KS v Brně, č. j. 62 Af 30/2010-53 ze dne 4. 8. 2011, s jehož úvahami se KS v Plzni ztotožňuje).

[14] Ve věci tedy správní orgány správně konstatovaly, že došlo k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách způsobem, který mohl vést ke zvýhodnění některých dodavatelů. Argumentace žalobce množstvím přihlášených uchazečů o veřejnou zakázku či faktickým obsahem jejich nabídek na tomto závěru nic nemění, neboť negativním jevem je již samotná možnost ovlivnění nabídek, nikoliv pouze (skutkově nepravděpodobné) vyloučení jiných dodavatelů či fakticky prokázaný vliv na obsah konkrétních nabídek.

[15] Bez významu je odkaz žalobce na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, protože se k možnému porušení či dodržení pravidel § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách nijak nevyjadřuje. V obecné rovině jsou správní orgány povinny vycházet z řešení předběžné otázky, pokud je již dříve poskytl jiný orgán v rámci své pravomoci. V souzené věci však o předběžnou otázku nešlo, protože řízení o porušení zákona o veřejných zakázkách a zákona o rozpočtových pravidlech jsou samostatná (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 6 Af 281/2016-86 ze dne 6. 9. 2017, č. 3647/2017 Sb. NSS). I za toho stavu by správní orgány měly zohlednit a vypořádat argumentaci souběžným rozhodnutím jiného orgánu o shodných či obdobných otázkách.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Z předloženého rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže však nelze nijak dovodit, že by tento úřad v případě stěžovatelky zaujal jakékoliv stanovisko k možnému porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách. Z pouhé absence argumentace neplyne, že by Úřad pro ochranu hospodářské soutěže považoval postup žalobce za zákonný. Za toho stavu neměly orgány finanční správy důvod se s tímto rozhodnutím nějak blíže vypořádat.

[16] Soud se neztotožnil ani s argumentací žalobce, že případné porušení dotačních podmínek a zákona o veřejných zakázkách v jeho případě není porušením rozpočtové kázně. Od podání žaloby došlo v rozhodovací činnosti správních soudů k vyjasnění této otázky, a to zejména usnesením rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Afs 291/2017-33 ze dne 30. 10. 2018, č. 3854/2019 Sb. NSS. Není proto třeba se vypořádat s jednotlivými názorovými proudy, jak se jich žalobce a žalovaný dovolávali, protože již nejsou relevantní.

[17] Každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím, zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech].

[18] Tento závěr plyne z cit. usnesení č. j. 1 Afs 291/2017-33, na věc bezprostředně dopadá a žádná z procesních stran se vůči jeho dopadu na věc nijak nevymezila, ač jim byl znám z obou kasačních rozsudků Nejvyšší správního soudu vyhlášených v této věci. Plyne z toho také, že skutečnosti uváděné původně žalobcem nejsou významné pro posouzení toho, zda došlo k porušení rozpočtové kázně.“

34. Krajský soud rozhodující ve věci sp. zn. 77 Af 8/2022 neshledal důvody se jakkoliv odchýlit od závěrů vyřčených senátem 30 Af v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č.j. 30 Af 30/2016-110, týkajících se porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, resp. porušení rozpočtové kázně. Ergo, žalobce se mylí, když tvrdí, že k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, resp. porušení rozpočtové kázně nedošlo. A mylná je argumentace, kterou v žalobě na podporu tohoto tvrzení uplatnil. Ostatně, i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č.j. 10 Afs 523/2021-37, konstatoval (bod [19]), že „v této fázi již není spor o to, že město pochybilo.“.
35. Zbývalo tedy posoudit námitku týkající se přiměřenosti odvodu za porušení rozpočtové kázně.
36. Soud předně konstatuje, že žalobce se této námitce věnoval poněkud skromně, když ji vyjevil v pouhých pěti větách („Nesouhlasíme ani s doložením výpočtu výše (nové výše) sankce – odvodu. Správce daně se nijak nezabýval tím, zda byly v době podání nabídek na trhu jiné dostupné výrobky, odpovídající specifikaci, a to běžně používané, tj. zda vůbec dodavatelé mohli a měli vůli nabídnout jiné odpovídající výrobky než ty, u nichž byla použita značková specifikace a které by odpovídaly jejich kvalitám. Dále není z posouzení správce daně zřejmé, zda takové jiné výrobky mohly mít jinou – nižší cenu. Správce daně tak neměl při výpočtu výše odvodu vycházet z porovnání plné ceny dotčených položek, ale měl zjistit případný rozdíl v cenách výrobků v nabídce a jejich případných adekvátních jiných variant. Posouzení věci správcem daně je ryze formalistické a nepřiměřeně tvrdé.“).
37. Soud dále připomíná, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí být koncipována jako polemika s názory vyjevenými správním orgánem v takovém rozhodnutí, příp. musí namítat, že ten či onen závěr (názor, vypořádání) v rozhodnutí chybí. Stran parametrů žalobního bodu pak soud odkazuje na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58 (publikováno pod č. 835/2006

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Sb. NSS). Kasační soud dospěl v onom rozhodnutí k několika zásadním stanoviskům, která byla vtělena do následujících tří právních vět: „I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“

38. Žalobní tvrzení týkající se přiměřenosti odvodu za porušení rozpočtové kázně splňuje výše uvedené parametry jen sporadicky.
39. Předně, není zřejmé, z čeho žalobce dovodil, že „posouzení věci správcem daně je ryze formalistické a nepřiměřeně tvrdé“. Soud nemá možnost opřít se tu o jakýkoliv konkrétní údaj, nemá s čím konfrontovat tvrzení o nepřiměřené tvrdosti, resp. formalismu správce daně. Stran těchto tvrzení není v žalobě uvedeno nic. Pak ovšem nezbyvá než konstatovat, že soud na postupu správního orgánu neshledal ničeho formalistického ani nepřiměřeně tvrdého.
40. Žalobce dále tvrdil, že správce daně „se nijak nezabýval tím, zda byly v době podání nabídek na trhu jiné dostupné výrobky, odpovídající specifikaci, a to běžně používané, tj. zda vůbec dodavatelé mohli a měli vůli nabídnout jiné odpovídající výrobky než ty, u nichž byla použita značková specifikace a které by odpovídaly jejich kvalitám“, přičemž „z posouzení správce daně není zřejmé, zda takové jiné výrobky mohly mít jinou – nižší cenu“. Žalobce rovněž uvedl, že „správce daně tak neměl při výpočtu výše odvodu vycházet z porovnání plné ceny dotčených položek, ale měl zjistit případný rozdíl v cenách výrobků v nabídce a jejich případných adekvátních jiných variant“.
41. Je třeba připomenout, že skrze tuto námitku měl žalobce zpochybnit přiměřenost výše uloženého odvodu (zdůraznění podtržením provedl soud). Pak tu soud ovšem postrádal to základní, totiž tvrzení o tom, že z důvodů „ab“ je uložený odvod nepřiměřený, zatímco z důvodů „cd“ by byl přiměřený odvod ve výši „xy“.
42. Zatímco žalovaný v napadeném rozhodnutí (body [40] - [43]) popsal jím použitý mechanismus výpočtu výše odvodu, žalobce s ním nesouhlasil, avšak jen planě namítal nepřiměřenou tvrdost, k čemuž uvedl, že se neměly porovnávat plné ceny dotčených položek, ale měl být zjištěn případný rozdíl v cenách výrobků v nabídce. Budiž, soudu ale není zřejmé, co z toho dle žalobce vyplývá ve vztahu k přiměřenosti vyměřeného odvodu. Žalobce nesdělil nic konkrétního, na základě čehož by bylo možné alespoň uvažovat o tom, že jím uvedený „scénář“ by pro něj mohl být ohledně určení výše odvodu jiný, příznivější. To ovšem není věcná polemika se závěry správního orgánu a takovou námitku nelze považovat za přezkoumatelnou, natož důvodnou.

43. A v podstatě totéž by se dalo konstatovat stran žalobního názoru, že správce daně se nezabýval tím, zda byly v době podání nabídek na trhu jiné dostupné a běžně používané výrobky (odpovídající specifikaci) a zda tak dodavatelé vůbec mohli a měli vůli nabídnout jiné odpovídající výrobky než ty, u nichž byla použita značková specifikace a které by odpovídaly jejich kvalitám. Ani zde není soudu zřejmé, co z toho dle žalobce vyplývá ve vztahu k přiměřenosti vyměřeného odvodu. Chtěl-li žalobce řádně polemizovat se způsobem a kritérii, jakým (a na základě kterých) byl odvod vyměřen, měl to být on, nikoliv správce daně, kdo měl prezentovat případná vlastní zjištění ohledně alternativních výrobků a vlivu těchto zjištění na přiměřenost vyměřeného odvodu. Žalobce ovšem ani v tomto případě nesdělil nic konkrétního.
44. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[V] Náklady řízení

45. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 20. 8. 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu