

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **statutární město Ústí nad Labem**, se sídlem úřadu Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2015, č. j. MF-28133/2014/12, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 10. 2017, č. j. 15 Af 33/2015 – 83,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „úřad regionální rady“) platebním výměrem ze dne 7. 1. 2014, č j. RRSZ 316/2014, uložil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 2.102.433 Kč podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Žalobce porušil rozpočtovou kázeň

v souvislosti s dotací poskytnutou Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad na základě smlouvy ze dne 3. 2. 2010 za účelem financování projektu „*Revitalizace Domu kultury – část C, D*“. Žalobci byly proplaceny finanční prostředky v celkové výši 159.538.747,94 Kč. Podle auditní zprávy se žalobce dopustil pochybení mimo jiné v souvislosti s veřejnou zakázkou malého rozsahu označenou „PD“ (jejímž předmětem bylo zpracování projektové dokumentace), a to tím, že jako zadavatel stanovil ve výzvě k podání nabídky ze dne 10. 2. 2008 uchazečům povinnost předložit prohlášení o bezdlužnosti vůči žalobci a jemu podřízeným příspěvkovým organizacím. Uložením této povinnosti žalobce porušil § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, podle kterého musí zadavatel zachovávat zásadu zákazu diskriminace, přičemž tato zásada platí pro veřejného zadavatele i při zadávání zakázek malého rozsahu, a dále porušil i čl. XI smlouvy o poskytnutí dotace, podle kterého byl povinen uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami zákona o veřejných zakázkách a v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek, pokud se na něj zákon nevztahoval nebo pokud šlo o zakázky malého rozsahu. Peněžní vyjádření identifikovaného nedostatku ve vztahu k certifikovaným výdajům bylo poskytovatelem dotace vykázáno ve výši 2.272.900 Kč. Podle poměru financování ve smlouvě o poskytnutí dotace uložil úřad regionální rady odvod ve výši 92,4999998842 %.

[2] Žalovaný zamítl odvolání žalobce v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

II. Řízení před krajským soudem

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který je v záhlaví označeným rozsudkem zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce správně upozornil, že v případech veřejných zakázek malého rozsahu si lze představit i jiné požadavky na zadavatele, než které uvádí zákon o veřejných zakázkách, budou-li rozumně zdůvodněné, resp. zdůvodnitelné a nebudou-li zakládat diskriminaci. Citovaný zákon výslovně nezakazuje uplatnění požadavku na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli. Pokud je tento požadavek zřetelně uveden v zadávací dokumentaci a týká se všech uchazečů, jako tomu bylo v posuzované věci, nemůže znamenat porušení zásady transparentnosti, ani zásady rovného zacházení. Soud neshledal, že by byl některý potenciální dodavatel vyloučen z možnosti ucházet se o účast na veřejné zakázce z důvodu nepřiměřeně nastavených požadavků.

[4] Požadavek na předložení prohlášení o bezdlužnosti je podle krajského soudu „plně zdůvodnitelný“, neboť vypovídá o vztahu potenciálního dodavatele k žalobci a zčásti také o jeho vztahu k plnění závazků. Je přirozené a logické, že žalobce nechtěl zadávat veřejnou zakázku někomu, s kým nemá vyrovnané účty. Žádnému z potenciálních dodavatelů nic nebránilo, aby během lhůty k podání nabídek své závazky vůči žalobci a jemu podřízeným příspěvkovým organizacím splnil. Uvedený požadavek byl všem znám a byl objektivně splnitelný. Všichni uchazeči měli totožné podmínky a nikdo se nemohl cítit zvýhodněn či znevýhodněn. Požadavku žalobce nebránily ani bod 2.3.2 Příručky pro příjemce a čl. 5 odst. 1 písm. b) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, jichž se dovolával žalovaný. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 8. 2008, č. j. S149/2008/VZ-13309/2008/540/PV, a ze dne 11. 4. 2014, č. j. R136/2014/VZ-7215/2015/321/Oho, na

která žalovaný také odkazoval, na posuzovanou věc nedopadají, neboť se netýkala veřejných zakázek malého rozsahu.

[5] Krajský soud proto uzavřel, že žalobce se nedopustil porušení rozpočtové kázně.

[6] Nad rámec nezbytného odůvodnění krajský soud doplnil, že správce odvodu i žalovaný jsou povinni v rámci určování výše odvodu zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace. Této povinnosti správní orgány v posuzované věci nedostály, neboť úřad regionální rady vyměřil odvod v plné výši dosud vyplacené dotace, aniž se zabýval přiměřeností, a tento nedostatek nenapravil ani žalovaný.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil právní otázku, zda v rámci veřejné zakázky malého rozsahu představoval požadavek na předložení čestného prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli (žalobci) porušení povinností vyplývajících žalobci ze smlouvy o poskytnutí dotace, zákona o veřejných zakázkách nebo Příručky pro příjemce, a tedy zda se jednalo o porušení rozpočtové kázně.

[9] Stěžovatel nepovažoval požadavek žalobce za rozumně zdůvodněný či zdůvodnitelný, neboť bezdlužnost dodavatele vůči zadavateli zakázky nijak nesouvisí s předmětem veřejné zakázky, ani se schopností dodavatele předmět zakázky řádně splnit. Není přitom podstatné, že žádný uchazeč nebyl kvůli nedoloženému čestnému prohlášení vyloučen, neboť samotný tento požadavek mohl některé uchazeče odradit od předložení nabídky. Tyto závěry vyplývají i z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 8. 2008 a 11. 4. 2014. Na rozdíl od krajského soudu byl stěžovatel přesvědčen, že tato rozhodnutí lze vztáhnout i na veřejné zakázky malého rozsahu. Stěžovatel připustil, že na posuzovanou věc nedopadá § 50 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, a akceptoval názor krajského soudu, že v případě veřejných zakázek malého rozsahu si lze představit i jiné požadavky na zadavatele, než jaké uvádí zákon o veřejných zakázkách. Tyto požadavky však nesmí uzavřít přístup dodavatelům do řízení z důvodu, který nesouvisí s předmětem veřejné zakázky.

[10] V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 1. 2016, č. j. 31 Af 6/2014 – 49, podle kterého dluh uchazeče vůči zadavateli nenese objektivní znak ekonomické a finanční schopnosti uchazeče plnit předmět případného nového závazku na základě veřejné zakázky. Akceptování požadavku na doložení bezdlužnosti by podle citovaného rozsudku mohlo vést k vytváření umělých soukromoprávních sporů s cílem vyloučení uchazeče. Stěžovatel dodal, že prodlení s platbou může vzniknout z různých důvodů, např. i z důvodu nespokojenosti případného uchazeče s předchozím plněním ze strany zadavatele. Nesvědčí proto o „kvalitách“ uchazeče jako takového. Navíc, i kdyby měl potenciální uchazeč vůči zadavateli dluh,

mohl by si realizací dané veřejné zakázky vydělat na jeho úhradu. Soutěž dodavatelů o zakázky má být volná a efektivní a nesmí odrážet zadavatelovy preference.

[11] Stěžovatel uzavřel, že žalobce nepostupoval v souladu s bodem 2.3.2 Příručky pro příjemce, resp. čl. 5 odst. 1 písm. b) Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, neboť nestanovil podmínky tak, „*aby umožňovaly výběr nejvhodnějšího uchazeče a zároveň neuzavíraly přístup jinému dodavateli do řízení, např. z důvodů, které nesouvisejí s předmětem veřejné zakázky*“, a tím porušil rozpočtovou kázeň. Závěrem stěžovatel souhlasil s názorem krajského soudu ohledně posuzování závažnosti pochybení při určení výše odvodu. V současnosti princip proporcionality bezvýhradně uplatňuje.

[12] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Pokyny pro zadávání veřejných zakázek ani Příručka pro příjemce nezakazují vyžadovat v rámci řízení o veřejné zakázce čestné prohlášení o bezdlužnosti. Krajský soud správně uzavřel, že uvedené prohlášení je možné použít v rámci zakázek malého rozkazu a že se nejednalo o diskriminační prvek, neboť bylo na každém uchazeči, zda své případné nedoplatky vůči žalobci před podáním nabídky uhradí. Na zakázky malého rozkazu se vztahuje pouze § 6 zákona o veřejných zakázkách, argumentaci stěžovatele opřenou o rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže proto jednoznačně nelze použít.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se již zabýval skutkově a právně obdobnými věcmi mezi týmiž účastníky v rozsudcích ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2 Afs 375/2017 – 30, a ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 Afs 333/2017 – 34. Stěžovatel namítá v nyní posuzované věci shodné argumenty. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od svých předchozích závěrů odchýlit, proto na citovaná rozhodnutí odkazuje a na tomto místě shrne podstatné argumenty, které odůvodňují zamítnutí kasační stížnosti.

[16] Krajský soud vyšel ze správného předpokladu, že veřejné zakázky malého rozsahu nepodléhají automaticky ustanovením zákona o veřejných zakázkách (§ 18 odst. 5 tohoto zákona). Veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace stanovené v § 6 citovaného zákona. Při zadání zakázky malého rozsahu má tedy zadavatel větší volnost, a proto může určit i jiné požadavky na uchazeče, než jaké stanoví zákon o veřejných zakázkách.

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem a žalobcem v tom, že požadavek na doložení prohlášení o bezdlužnosti vůči zadavateli není výslovně vyloučen žádným ustanovením zákona o veřejných zakázkách. Zákaz diskriminace nebyl v posuzované věci tímto požadavkem porušen, protože povinnost předložit čestné prohlášení byla upravena v zadávací dokumentaci, mohli se s ní seznámit všichni

potenciální uchazeči a platila pro všechny stejně. Pokud někteří z uchazečů měli nesplacený dluh vůči žalobci nebo jeho příspěvkovým organizacím, měli možnost jej splatit ještě před podáním nabídky. V takovém případě nebyla vyloučena jejich možnost se o zakázku ucházet. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku, že stanovením uvedeného požadavku žalobce uzavřel uchazečům přístup do řízení z důvodu, který nesouvisel s předmětem veřejné zakázky. Žalobce tedy neporušil ani ustanovení Příručky pro příjemce, ani Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, na která stěžovatel odkazoval (viz výše bod [11]).

[18] Byť požadavek na doložení bezdlužnosti vůči zadavateli nevypovídá komplexně o uchazečově platební morálce, jeho ekonomickém zdraví nebo jeho spolehlivosti ve smluvních vztazích, nejeví se jako svévolný či absurdní. Ve výše citovaných rozsudcích Nejvyšší správní soud připustil, že za určitých výjimečných okolností by k porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení mohlo stanovením požadavku na doložení bezdlužnosti vůči zadavateli dojít. Mohlo by tomu tak být zejména v případě zneužití práva. Pokud by zadavatel promyšleně a s vhodným načasováním (tj. v souvislosti se zadávacím řízením) začal vyvolávat s potenciálním či již přihlášeným uchazečem soukromoprávní pře o částku, která by mezi nimi byla sporná, s cílem jej z možnosti ucházet se o zakázku vyloučit, nemohl by soud takovému jednání poskytnout ochranu. Z ničeho však neplyne, že by tato hypotetická situace nastala v nyní posuzované věci.
[19] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s krajským soudem, že žalobce se stanovením požadavku na doložení prohlášení o bezdlužnosti nedopustil pochybení, které by zakládalo porušení rozpočtové kázně. Z tohoto důvodu již není namístě zabývat se otázkou přiměřenosti výše odvodu.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože v řízení o kasační stížnosti nebyl žalobce zastoupen advokátem a podle obsahu spisu mu žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu