



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **statutární město Ústí nad Labem**, IČO: 00081531, se sídlem Velká Hradební 8, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2017, č. j. 1378/17/5000-10470-711844, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 5. 2020, č. j. 15 Af 30/2017 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce odvodu“) ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2319266/15/2500-31471-506373, jímž 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, vyměřil žalobci za porušení rozpočtové kázně odvod do Národního fondu ve výši 2.386.794 Kč.

[2] V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal, že se žalovaný řádně nevypořádal s jeho námitkami, nezjistil skutečný stav věci a na základě toho vydal nesprávné rozhodnutí. Zdůraznil, že žalovaný ani správce odvodu nejsou oprávněni přezkoumávat zadávání veřejných zakázek a rozhodovat o tom, zda byl, či nebyl porušen zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Tato pravomoc přísluší podle žalobce pouze soudům a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“). Ten přezkoumal celý proces zadání veřejné zakázky se závěrem, že nebyl spáchán správní delikt. Podle žalobce je pro správní orgány v posuzované věci

toto rozhodnutí ÚOHS závazné ve smyslu § 99 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) jakožto řešení předběžné otázky. Správní orgány však názor ÚOHS nevezaly v potaz a samy posuzovaly postup při zadávání předmětné zakázky, což jim nepříslušelo, a navíc se jednalo o již vyřešenou předběžnou otázku.

[3] Žalobce poukázal na skutečnost, že mu v původním platebním výměru bylo vytýkáno údajné pochybení spočívající v neuvedení jména a příjmení na prezenční listině, resp. nečitelnost podpisů a nemožnost ztotožnění jednotlivých podpisů s konkrétními osobami. V rámci odvolacího řízení dal žalovaný žalobci za pravdu v tom, že podpisy na prezenční listině byly čitelné, nicméně tento žalobcův úspěch v odvolacím řízení zůstal bez jakéhokoli snížení celkové částky odvodu. To podle žalobce vyvolává dojem, že nezáleží na tom, jaké důvody a jaký rozsah údajného pochybení se uvede, neboť sankce zůstává stále stejná, což činí celé řízení nepřezkoumatelným. Žalobce dále odkázal na své odvolání, které podle něj bylo vyřízeno nesprávně.

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že žalovaný řádně zjistil skutkový stav a přiměřeně reagoval na veškeré odvolací námitky. K namítanému nedostatku pravomoci správních orgánů ke zkoumání zadávání veřejných zakázek a možných porušení zákona o veřejných zakázkách krajský soud uvedl, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu případná pochybení v procesu zadání veřejné zakázky (včetně porušení zákona o veřejných zakázkách) je z hlediska možného porušení rozpočtové kázně oprávněn posuzovat jak správce odvodu, tak i žalovaný, a to zcela samostatně (viz např. bod 26 rozsudku NSS ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016 - 86, č. 3647/2017 Sb. NSS, a další rozsudky v něm citované). Žalobci lze přisvědčit v tom, že pravomocí rozhodovat o tom, zda je ten který krok zadavatele správním deliktem podle zákona o veřejných zakázkách, je nadán pouze ÚOHS, to však nic nemění na oprávnění správce odvodu a žalovaného rozhodovat o tom, zda došlo k porušení rozpočtové kázně spočívajícímu v porušení zákona o veřejných zakázkách bez ohledu na to, zda šlo o správní delikt, či nikoli. V této souvislosti krajský soud poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016 - 47.

[5] K námitce, že žalobcův dílčí úspěch v odvolacím řízení zůstal bez odezvy v podobě snížení celkové částky odvodu, krajský soud poukázal na pochybení, jichž se žalovaný dopustil při realizaci nového výběrového řízení na veřejnou zakázku „Procesní řízení a Balanced ScoreCard v DPmUL“ a zdůraznil, že žalobce v žalobě nijak konkrétně nerozporoval, že k těmto porušením rozpočtové kázně došlo. Krajský soud dospěl k závěru, že nedostatek řádného jmenování hodnotící komise pro nové výběrové řízení je mnohem závažnějším pochybením než později vyvrácené pochybení spočívající v nedostatečném označení členů komise a nečitelnosti jejich podpisů ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek. Dodal, že žalovaný potvrdil také porušení rozpočtové kázně spočívající v proplacení nedostatečně podložených výdajů a v porušení § 79 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Rovněž tato potvrzená pochybení žalobce se krajskému soudu jevila jako závažnější než to, které bylo vyvráceno. Krajský soud se proto plně ztotožnil s názorem žalovaného, že skutečnost, že nedošlo k porušení § 80 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách, nemá s ohledem na další porušení rozpočtové kázně, jichž se žalobce dopustil, vliv na výši odvodu. Dílčí porušení zákona o veřejných zakázkách, jež bylo vyvráceno, považoval krajský soud ve srovnání s dalšími pochybeními žalobce (která v žalobě nezpochyboval) za zcela marginální. Soud proto nesouhlasil s tvrzením žalobce, že sankce zůstává stejná bez ohledu na důvody a rozsah údajného pochybení. Podle krajského soudu je naopak zcela zjevné, že se správní orgány jednotlivými argumenty žalobce řádně zabývaly a žalovaný vysvětlil, proč výši odvodu (který navíc není sankcí) nezměnil.

pokračování

[6] K žalobcovu odkazu na obsah jeho odvolání, které podle něj bylo vyřízeno nesprávně, krajský soud s poukazem na rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005 – 74, a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36, uvedl, že mu nepřísluší na základě pouhého odkazu na obsah odvolání přezkoumávat napadené rozhodnutí z hlediska správnosti vypořádání jednotlivých odvolacích námitek, a proto se tímto odkazem blíže nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Poukázal na to, že správce odvodu v platebním výměru konstatoval, že pochybení při zadávání veřejné zakázky neměla vliv na výsledek zadávacího řízení. Uvedl dále, že správce dotace musí při stanovení odvodu přihlídnout k závažnosti porušení podmínek dotace a jeho vlivu na udržení účelu dotace, přičemž má povinnost zdůvodnit, jakými hledisky se při stanovení výše odvodu řídil. Zmínil, že podle judikatury správních soudů nikoli každé porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, představuje neoprávněné použití peněžních prostředků způsobujících povinnost odvodu do veřejného rozpočtu.

[8] V rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Afs 138/2015 – 28, se uvádí, že otázku, zda porušení určité podmínky poskytnutí dotace představuje neoprávněné použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu, je třeba vždy posuzovat individuálně s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem případu, nikoli paušálně. Pokud rozhodnutí o stanovení výše odvodu neobsahuje výše uvedené náležitosti, tj. pokud v něm není uvedeno, jaký vliv mělo porušení podmínek dotace na udržení účelu dotace a jakými hledisky se správce odvodu při stanovení odvodu řídil, je zatíženo zásadní vadou. Krajský soud se výše uvedenými náležitostmi platebního výměru nezabýval, stejně jako se nezabýval otázkou, zda správce odvodu stanovil odvod ve správné výši. Vzhledem ke konstatování správce odvodu, že pochybení při zadávání veřejné zakázky neměla vliv na výsledek tohoto zadávacího řízení, tj. vzhledem k charakteru zjištěného pochybení, které bylo pouze formální povahy bez skutečného nebo potenciálního dopadu na účel dotace, má stěžovatel za to, že odvod za porušení rozpočtové kázně neměl být uložen, resp. neměl být uložen ve stanovené výši. Správce odvodu postupoval nezákonně, když vydal platební výměr, aniž by jeho vydání předcházela výzva dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul průběh správního řízení a ztotožnil se se závěry krajského soudu. Krajský soud řádně vypořádal námitky, o nichž stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že se jimi krajský soud nezabýval. Správce odvodu nerozporoval splnění účelu a cíle projektu, ale posuzoval oprávněnost nárokových výdajů spojených s náklady na realizaci klíčové aktivity č. 3, kdy stěžovatel nárokoval proplacení nezpůsobilých výdajů za dodavatelem vyfakturované hodiny práce na předmětné klíčové aktivitě. Hodiny uváděné na prezenčních listinách se neshodují s hodinami vyfakturovanými, které byly nárokovány k proplacení. V tomto směru žalovaný poukázal na závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 – 33. Námitka ohledně nevydání výzvy dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech je podle žalovaného nepřijatelná, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105

odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] S ohledem na obsah kasační stížnosti stěžovatele Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že podle konstantní judikatury NSS ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před správními soudy. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem přípustně uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu *vigilantibus iura* postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponese (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky (viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 – 89).

[13] V návaznosti na výše uvedené nelze než konstatovat, že námitka stěžovatele, že správce odvodu postupoval nezákonně, když vydal platební výměr, aniž by jeho vydání předcházela výzva dle § 14f zákona č. 218/2000 Sb., je nepřipustná, neboť ji stěžovatel nevznesl v žalobě, ač tak učinit mohl. Stejně tak je nepřipustná námitka stěžovatele, v níž krajskému soudu vytýká, že se nezabýval náležitostími platebního výměru. Stěžovatel totiž v žalobě ohledně platebního výměru pouze uvedl, že mu bylo v původním platebním výměru vytýkáno údajné pochybení spočívající v neuvedení jména a příjmení na prezenční listině, resp. nečitelnost podpisů a nemožnost ztotožnění jednotlivých podpisů s konkrétními osobami, avšak jinak proti jeho obsahu nebrojil.

[14] Ke kasační argumentaci stěžovatele ohledně platebního výměru Nejvyšší správní soud uvádí, že ve své podstatě žádnou konkrétní námitku neobsahuje, neboť stěžovatel pouze uvádí, jaké má mít platební výměr náležitosti a krajskému soudu vytýká, že se náležitostími platebního výměru nezabýval. Takto však argumentaci uvedenou v kasační stížnosti (a stejně tak v žalobě) postavit nelze. Účastník řízení musí ve svých námitkách namítat konkrétní pochybení. Nelze postupovat tak, jak to činí stěžovatel, že pouze obecně uvede náležitosti správního rozhodnutí a ponechá na soudu, aby sám vyhledal a zhodnotil, zda snad správní orgán ve vztahu k některé náležitosti nějakým způsobem pochybil. To je v rozporu s dispoziční zásadou, na níž je správní soudnictví postaveno.

[15] Jedinou přípustnou námitku obsaženou v kasační stížnosti tak představuje námitka

pokračování

stěžovatele, že odvod za porušení kázně neměl být uložen, resp. neměl být uložen ve stanovené výši. Stěžovatel totiž v žalobě namítl, že jeho úspěch z odvolacího řízení spočívající v tom, že žalovaný mu dal za pravdu, že podpisy byly čitelné a bylo jasně seznatelné, jaká osoba se ve Zprávě o posouzení a hodnocení nabídek pod kterým podpisem skrývá, se neodrazil ve snížení celkové částky odvodu.

[16] V případě této námítky Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovatel nijak nezpochybňuje závěr žalovaného, že při realizaci výběrového řízení na veřejnou zakázku „Procesní řízení a Balanced ScoreCard v DPMUL“ porušil § 50 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách; následně rozvázal smlouvu s vítězným uchazečem a dne 13. 6. 2011 zahájil nové zadávací řízení na tuto veřejnou zakázku, při jehož realizaci porušil § 74 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tím, že řádně nejmenoval hodnotící komisi ani komisi pro otevírání obálek, neboť v tomto případě vystupovala komise jmenovaná pro předchozí zadávací řízení, aniž by byl vydán dokument, kterým by byla tato komise jmenována i pro účely nového zadávacího řízení. Kromě toho hodnotící komise v rozporu s § 79 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek převzala slovní i bodové hodnocení uvedené v expertním posudku společnosti ATTEST, s. r. o., tudíž nabídky byly z hlediska prvního hodnotícího kritéria fakticky hodnoceny zpracovatelem expertního posudku, přičemž stěžovatel zpracování hodnocení externím expertem nezdůvodnil. Při realizaci klíčové aktivity č. 3 pak stěžovatel nárokoval proplacení nezpůsobilých výdajů za dodavatelem vyfakturované hodiny práce, které se neshodovaly s hodinami uváděnými na prezenčních listinách.

[17] Nejvyšší správní soud má stejně jako krajský soud za to, že výše uvedená pochybení stěžovatele jsou mnohem závažnější než to, ohledně kterého žalovaný přisvědčil stěžovateli, že se ho nedopustil (nedostatečné označení přítomných členů komise a nečitelnost jejich podpisů ve Zprávě o posouzení a hodnocení nabídek). Za zcela správný a přiléhavý proto Nejvyšší správní soud považuje závěr krajského soudu, že skutečnost, že ze strany stěžovatele nedošlo k porušení § 80 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách, nemá s ohledem na další porušení rozpočtové kázně, jichž se stěžovatel dopustil, vliv na výši odvodu.

[18] Stěžovatel dále v kasační stížnosti zmínil závěr správce odvodu, že pochybení při zadávání veřejné zakázky neměla vliv na výsledek tohoto zadávacího řízení, což podle stěžovatele vzhledem k formálnímu charakteru zjištěného pochybení bez skutečného nebo potenciálního dopadu na účel dotace znamená, že odvod za porušení kázně neměl být uložen, resp. neměl být uložen ve stanovené výši. Nejvyšší správní soud k této argumentaci stěžovatele uvádí, že správce odvodu uvedený závěr zmínil v odůvodnění platebního výměru v rámci své správní úvahy ohledně stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, kterého se stěžovatel dopustil tím, že nabídky hodnotila hodnotící komisí jmenovaná pro předchozí zrušené zadávací řízení v téže věci a hodnocení nabídek bylo v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách provedeno externím expertem (společností ATTEST, s. r. o.). Právě s ohledem na uvedenou okolnost byla výše odvodu stanovena pouze v rozsahu 25% ze způsobilých výdajů. Z odůvodnění platebního výměru tak je zřejmé, že správce daně při stanovení výše odvodu zohlednil míru závažnosti porušení rozpočtové kázně při stanovení výše za něj předepsaného odvodu, a nepochybil tedy ani v tomto ohledu.

[19] Výše uvedená pochybení stěžovatele není na místě považovat za pouhá formální pochybení. Zejména to platí o pochybení při realizaci klíčové aktivity č. 3, kde mj. nárokoval proplacení nezpůsobilých výdajů za dodavatelem vyfakturované hodiny práce, které se neshodovaly s hodinami uváděnými na prezenčních listinách. Námítka stěžovatele, že odvod neměl být uložen, resp. neměl být uložen ve stanovené výši, proto není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, v níž krajskému soudu vytýká, že se nezabýval otázkou, zda správce odvodu stanovil odvod ve správné výši. Krajský soud se totiž otázkou výše odvodu zabýval, když mimo jiné uvedl, že porušení zákona o veřejných zakázkách, jež bylo vyvráceno, považuje ve srovnání s dalšími pochybeními žalobce za zcela marginální. Nepřisvědčil proto tvrzení žalobce, že sankce zůstává stejná bez ohledu na důvody a rozsah údajného pochybení, a konstatoval, že se správní orgány jednotlivými argumenty žalobce řádně zabývaly a žalovaný vysvětlil, proč výši odvodu nezměnil.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny přípustné stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[22] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu