27. 9. 2019

ID: 109999

Nepřezkoumatelnost

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 8 Afs 267/2017-38, ze dne 27.2.2019)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobce: město Klatovy, se sídlem náměstí K., proti žalovanému: Odvolací finanční ředitelství, se sídlem B., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2016, čj. 28614/16/5000-10470-711175, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2017, čj. 30 Af 30/2016-40, tak, že rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2017, čj. 30 Af 30/2016-40, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad pro Plzeňský kraj platebním výměrem ze dne 1. 12. 2015, čj. 1822212/15/2300-31471-401531, vyměřil žalobci odvod do Státního fondu dopravní infrastruktury ve výši 578 000 Kč za porušení rozpočtové kázně u dotačních projektů „Luby – chodník podél silnice I/27“ a „Luby chodník podél silnice I/27 – svodidla“. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný shora specifikovaným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí finančního úřadu potvrdil. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného krajský soud zamítl.

[2] Krajský soud shledal, že žalobce v zadávací dokumentaci uvedl některá specifická označení zboží (dlažba BEST – Klasiko, obrubník BEST – Mono II, obrubník BEST – Parkan, svodidlo ocelové jednostranné JSFR/N2, náběh svodidla jednostranný JECHR/N2, svítidlo MC 2 – 100 W, PLASTOVO ARTECHNIC-SCHRÉDER, stožár UZL 10-133/89 Z – uliční, výbojka sodíková PHILIPS SON-T 100 W, PHILIPS, BEZ RP, výzbroj stožárová SS, 6,35, BECOV H611210). Tím porušil povinnost podle § 44 odst. 11 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“); uvedené sice nemělo vliv na účel použití dotačních prostředků, ale mohlo ovlivnit průběh a výsledek zadávacího řízení na podlimitní veřejnou zakázku, čímž došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o rozpočtových pravidlech“). Odůvodnění výše odvodu považoval krajský soud za dostatečné.

II. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[4] Stěžovatel zopakoval svou žalobní argumentaci o tom, že použití značkových specifikací v souzeném případě nevedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých dodavatelů nebo určitých výrobků a ustanovení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách tak porušeno nebylo. Stěžovatel namítl, že se krajský soud uvedeným vůbec nezabýval. Krajský soud pouze citoval výklady a komentáře k zákonu o veřejných zakázkách, ale nezdůvodnil, jak dospěl k závěru, že použití značkových specifikací vedlo ke zvýhodnění nebo vyloučení určitých dodavatelů nebo určitých výrobků. V žalobě argumentoval i příkazem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 12. 2015, čj. ÚOHS-S0581/2015/VZ-45499/2015/551/DBo. Stěžovatel je přesvědčen, že by toto rozhodnutí mělo mít určitou váhu a správce daně a soud se jeho závěry měli zabývat.

[5] Dále stěžovatel namítl, že se krajský soud nezabýval žalobními námitkami, podle kterých (1) k omezení soutěže ani zvýhodnění či znevýhodnění potenciálních uchazečů nedošlo, neboť nabídku podalo 16 uchazečů, tzn. obdobný počet jako v jiných zadávacích řízeních s podobným předmětem plnění; (2) správce daně se nezabýval obsahem podaných nabídek za účelem zjištění, zda skutečně obsahovaly pouze položky odpovídající použitým značkovým specifikacím, čímž by byl odůvodněn jeho závěr o zvýhodnění určitých dodavatelů či výrobků.

[6] Podle stěžovatele se krajský soud nedostatečně vypořádal také s námitkou, podle které i kdyby došlo k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách, nejednalo se o porušení rozpočtové kázně. Krajský soud pouze uvedl, že „došlo k porušení povinnosti příjemce dotace v důsledku částečně netransparentního způsobu zadání veřejné zakázky“, což blíže nerozvedl; podle stěžovatele není jasné, jak mělo použití značkových specifikací při současném připuštění použití obdobných výrobků způsobit netransparentnost zadávacího řízení. Dále krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že „zadávací podmínky objektivně připouštěly rozdílný výklad ohledně požadavku na zpracování nabídky a způsobu hodnocení.“; tento závěr je zcela nesrozumitelný a neodůvodněný skutkovým stavem.

[7] Stěžovatel namítl, že se krajský soud též nedostatečně vypořádal s žalobní námitkou proti výši odvodu. Správce daně nerozklíčoval, jak došel k částce rovnající se 25 % poskytnuté dotace. Krajský soud se vůbec nezabýval námitkou, podle které byl postup správce daně v rozporu s principem dobré správy a neodpovídal zásadám daňového řízení.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že nebyl dán důvod k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť veškeré poskytnuté finanční prostředky využil ke stanovenému účelu. Postup správce daně byl formalistický a neodpovídal tomu, že stěžovatel naplnil smysl a účel dotace.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně aby zrušil i platební výměr z 1. 12. 2015.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že uvedení obchodních značek nebylo přípustné, neboť nebyla splněna podmínka nedostatečné přesnosti a srozumitelnosti popisu předmětu zakázky, při jejímž splnění lze uvedení obchodních značek připustit. Sám stěžovatel v odvolání uvedl, že předmět plnění byl dostatečně popsán i bez uvedení obchodních značek. Podle žalovaného bylo uvedení konkrétních názvů výrobků nadbytečné a rozporné s § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách. Snaha stěžovatele o co nejpřesnější popis předmětu plnění vyústila v možnou diskriminaci potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku. Motiv stěžovatele je přitom irelevantní. Srovnání s příkazem ze dne 18. 12. 2015 není na místě. Je potřeba odlišovat deliktní jednání, za které může být uložena pokuta za porušení zákona o veřejných zakázkách, od odvodu za porušení rozpočtové kázně a případného penále. Podle žalovaného se krajský soud vyčerpávajícím způsobem vypořádal se všemi žalobními námitkami.

[11] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů; ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] V souzeném případě není sporu o tom, že stěžovatel v zadávací dokumentaci uvedl některá specifická označení zboží. Sporným je, zda stěžovatel v důsledku tohoto postupu použil poskytnuté finanční prostředky neoprávněné a zda mu vznikla povinnost odvodu do veřejného rozpočtu. Stěžovatel též brojí proti nedostatečnému odůvodnění závěrů krajského soudu.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost; jejich důvodnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení naříkaného rozsudku.

[15] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu posuzující orgán vyšel a jak o něm uvážil. Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (srov. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76, ze dne 21. 5. 2015, čj. 7 Afs 69/2015-45 atp.). Rovněž i Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování. Jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud řádně vypořádal (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01).

[16] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43).

[17] Krajský soud v napadeném rozsudku v části „posouzení věci krajským soudem“ nejprve citoval relevantní ustanovení právních předpisů a smlouvy č. 244/2013 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2013 ze dne 3. 7. 2013, na základě které byla

stěžovateli poskytnuta dotace. Následně krajský soud obsáhle citoval odbornou literaturu a judikaturu týkající se § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Při uvedeném opakovaně zaměnil zákon o veřejných zakázkách se zákonem o rozpočtových pravidlech. Závěrem krajský soud stroze konstatoval, že k porušení § 44 odst. 11 zákona o veřejných zakázkách došlo; tím došlo i k neoprávněnému použití peněžních prostředků podle zákona o rozpočtových pravidlech, přičemž se nejednalo o pouhé formální pochybení; krajský soud též vypořádal námitku nepřiměřené výše odvodu.

[18] Krajský soud tak pouze a ne příliš podrobně vypořádal žalobní námitky, které se týkaly toho, zda mohl stěžovatel v zadávací dokumentaci vedle technických parametrů a specifikací požadovaného plnění uvést i konkrétní značkové specifikace. Stěžovatel však v žalobě vznesl řadu dalších námitek; rovněž namítl, že (1) nabídku podalo 16 uchazečů, tj. podobný počet jako v jiných zadávacích řízení s obdobným předmětem plnění; (2) správce daně nezkoumal podané nabídky, aby zjistil, zda obsahovaly pouze položky odpovídající použitým značkovým specifikacím; (3) žalovaný nezohlednil příkaz Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 12. 2015, čj. ÚOHS-S0581/2015/VZ-45499/2015/551/DBo; (4) nikoliv každé porušení povinnosti stanovené poskytovatelem dotace je zároveň porušením rozpočtové kázně; (5) postup správce daně byl v rozporu s principem dobré správy a neodpovídal zásadám daňového řízení.

[19] Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud vskutku opomenul na uvedené žalobní námitky reagovat a nereagoval na ně ani implicitně. Jednalo se přitom o závažné právní argumenty, které řádné vypořádání vyžadovaly; nejde o pouhý dílčí nedostatek odůvodnění, ale o závažnou vadu rozhodnutí, která zapříčinila nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[20] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dopustil též určitých nepřesných a zavádějících vyjádření. Krom již zmíněného zaměňování zákona o veřejných zakázkách se zákonem o rozpočtových pravidlech, není z napadeného rozsudku zřejmé, jak správně namítl stěžovatel, jakým způsobem měl stěžovatelův postup zapříčinit netransparentnost zadávacího řízení. Nejvyšší správní soud k zásadě transparentnosti uvedl, že „podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný“, požadavek transparentnosti není splněn, pokud jsou v zadavatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159). Uvedení značkových specifikací v zadávací dokumentaci rozhodně nečinilo zadávací řízení neprůhledným; stěžovatel tím právě naopak dal až příliš čitelně najevo, jaké plnění by rád obdržel. Závěr krajského soudu, podle kterého „došlo k porušení povinnosti příjemce dotace v důsledku částečně netransparentního způsobu zadání veřejné zakázky“, proto přiléhavý k nyní souzenému případu není. Stejně tak stěžovatelem citovaná pasáž napadeného rozsudku, týkající se zadávacích podmínek, jež „připouštěly rozdílný výklad ohledně požadavku na zpracování nabídky a způsobu hodnocení“, evidentně do rozsudku nepatří, neboť zpracování a hodnocení nabídek nebylo předmětem nyní souzené věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud vázán právním názorem, vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), řádně vypořádá všechny žalobní námitky.

[22] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, nelze zkoumat věcnou správnost rozhodnutí žalovaného ani rozsudku krajského soudu z hlediska ostatních námitek uplatněných v

kasační stížnosti.

[23] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upozornit též na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, podle kterého „rozpočtová pravidla jasně v § 14 odst. 4 rozlišují případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit, na straně jedné, a ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e), na straně druhé. Nelze tedy jasnou zákonnou dikci obcházet tím, že správce daně nebo dokonce až soud zpětně prohlásí některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající vůbec porušení rozpočtové kázně. Takovýto výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Poskytnutí dotace představuje dobrodiní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.“

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Odpovědnost za vady
- Náhrada nákladů na výživu pozůstalých (jiných) osob
- Mezinárodní příslušnost ve věcech rodičovské zodpovědnosti
- Smlouva o dílo (exkluzivně pro předplatitele)
- Spotřebitelský úvěr (exkluzivně pro předplatitele)
- Starobní důchod (exkluzivně pro předplatitele)
- Veřejná obchodní společnost (exkluzivně pro předplatitele)
- Vypořádání SJM (exkluzivně pro předplatitele)
- Přiměřené protiplnění
- Předkupní právo
- Ochrana osobnosti