



Nejvyšší správní soud  
Moravské nám. 611/6  
657 40 BRNO

V Praze dne 6. prosince 2017  
Čj. 32591/2017-OPR

**Žalobce:**

Česká republika - Úřad vlády České republiky  
nábřeží Edvarda Beneše 4  
180 01 PRAHA 1

**Zastoupený:**

Mgr. Janem Večeřou, ředitelem Odboru právního a kontrolního Úřadu vlády České republiky, bytem  
.....

**Žalovaný:**

Odvolací finanční ředitelství  
Masarykova 427/31  
602 00 BRNO

**Doplnění kasační stížnosti**

proti rozsudku Městského soudu v Praze  
čj. 5Af 90/2014-49-52 ze dne 23. října 2017  
podané podle ustanovení § 102 *et seq.* soudního řádu správního  
(dále jen „s.ř.s.“)

Elektronicky – datovou schránkou

## I.

Dne 2. listopadu 2017 podal žalobce kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze, čj. 5Af 90/2014-49-52 ze dne 23. října 2017. Dne 7. listopadu 2017 žalobce obdržel usnesení shora označeného soudu ze dne 6. listopadu 2017, čj. 9 Afs 365/2017-7, jímž byl vyzván, aby ve lhůtě 1 měsíce od doručení tohoto usnesení doplnil kasační stížnost o důvody, pro které napadá výše uvedený rozsudek Městského soudu v Praze. Žalobce tedy ve stanovené lhůtě doplňuje kasační stížnost následovně.

## II.

### **Shrnutí dosavadního průběhu řízení**

Dne 13. listopadu 2013 zahájil Finanční úřad pro Hlavní město Prahu (dále jen „finanční úřad“) na základě podnětu Ministerstva financí ze dne 18. února 2011, čj. 17/16 701/2011 u žalobce daňovou kontrolu, jež byla zaměřena na zadání výběrového řízení u nadlimitní veřejné zakázky „Zajištění audiovizuálního vybavení a provozování audio-vizuálních celků a poskytnutí souvisejících služeb potřebných pro zajištění akcí konaných v rámci předsednictví ČR v Radě EU v I. pol. r. 2009“ (dále jen „veřejná zakázka“), jež byla zadána v jednacím řízení bez uveřejnění. Ministerstvo financí ve výše uvedeném podnětu uvedlo, že kontrolní zjištění, která se týkají předmětné veřejné zakázky zadané společnosti ProMoPro, budou postoupena Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). O daňové kontrole byla sepsána Zpráva o daňové kontrole čj. 1888677/14/2000-04702-107747 ze dne 27. března 2014. Na základě zjištění učiněných při daňové kontrole vydal finanční úřad platební výměr č. 2067586/2014 ze dne 2. dubna 2014 (dále jen „platební výměr“), jímž žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně v celkové výši 550.896.059,- Kč, a to z důvodu porušení rozpočtové kázně žalobcem ve smyslu ustanovení § 44a odst. 1 písm. a), § 44 odst. 4 písm. c) a § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v době vyměření odvodu účinném znění (dále jen „rozpočtová pravidla“).

Proti platebnímu výměru podal žalobce v zákonné lhůtě odvolání, jež bylo žalovaným rozhodnutím čj. 28437/14/5000-24700-711175 ze dne 29. října 2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítnuto.

Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce dne 9. prosince 2014 pod čj. 18232/2014-KVÚ k Městskému soudu v Praze správní žalobu (dále jen „žaloba“).

Podanou žalobu žalobce svým podáním čj. 3643/2015-KVÚ ze dne 4. března 2015 doplnil v tom smyslu, že Městskému soudu předložil fakturu č. 1610/07 ze dne 3. prosince 2007, vystavenou žalobcem vůči společnosti ProMoPro na částku 227.480,40 Kč, prokazující, že tato faktura byla zahrnuta mezi ostatní faktury, o něž se opíral platební výměr, aniž by měla jakýkoliv vztah k předmětné veřejné zakázce.

Městský soud v Praze (dále jen „Městský soud“) rozsudkem ze dne 23. října 2017, čj. 5Af 90/2014–49-52 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl žalobu jako nedůvodnou.

## III.

Se závěry učiněnými Městským soudem se žalobce nemůže ztotožnit. Namítá proto nezákonnost rozhodnutí Městského soudu. Důvody kasační stížnosti žalobce spatřuje v naplnění § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s.ř.s. Kasační stížností žalobce napadá výše uvedený rozsudek Městského soudu v plném rozsahu, a to z následujících důvodů.

## IV.

Žalobce namítá, že vydáním napadeného rozsudku Městský soud porušil právo žalobce na spravedlivý proces, neboť potvrdil napadené rozhodnutí žalovaného, ačkoli je měl zrušit pro nepřezkoumatelnost, když absentující právní posouzení námitek žalobce uvedených v odvolání proti platebnímu výměru, jež měl provést žalovaný, Městský soud nahradil vlastními úvahami.

Podle ustálené judikatury správních soudů musí být z odůvodnění rozhodnutí patrné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. února 1993, čj. 6 A 48/1992-23, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2013, čj. 1 Afs 92/2012-49).

Z celkového pohledu je nutno konstatovat, že žalovaný námitky žalobce odůvodnil velmi strohým a nedostatečným způsobem, kdy převážnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí tvoří doslovný opis námitek žalobce.

Žalobce namítal, že ve věci zadané veřejné zakázky probíhá trestní řízení, kdy 12 osob, jež se podílely na realizaci veřejné zakázky, čelí trestnímu stíhání, neboť svým protiprávním jednáním žalobci způsobily škodu ve výši 388.000.000,- Kč, přičemž na základě důkazů získaných v rámci trestního řízení hodnota reálného plnění pro žalobce činila cca ve výši 163.000.000,- Kč. Žalobce v odvolání uváděl, že je mu, jakožto organizační složce státu, těžko přičitatelné jednání v rozporu se zákonem, za které jí byl vyměřen odvod, za situace, že se stala sama obětí jednání skupiny osob, jejíž jednání bylo orgány činnými v trestním řízení v této fázi řízení kvalifikováno jako trestný čin. Z pohledu žalobce se tedy jednalo o excesy, ať už zaměstnanců nebo statutárních orgánů organizační složky státu nebo zástupců společností a dalších osob realizujících předmětnou zakázku.

Na tuto námitku žalovaný reagoval v podstatě pouze rekapitulací postupu finančního úřadu a konstatováním, že správce daně nepatří mezi orgány činné v trestním řízení, přičemž odvod nebyl vyměřen podle trestního řádu, ale podle daňového řádu. Dále žalovaný uvedl, že není povinností správce daně posuzovat tvrdost, spravedlnost, přiměřenost či rozpor s dobrými mravy konkrétních ustanovení právních předpisů.

Z výše uvedeného je patrné, že žalovaný se vůbec nezabýval vznesenou námitkou, tedy skutečností, že odvod neměl být vyměřen, neboť nelze přičítat k tíži žalobce zjevně excesivní jednání osob, participujících na realizaci veřejné zakázky. Žalovaný tedy námitku označil za nedůvodnou, aniž by svoje tvrzení jakkoli zdůvodnil.

Městský soud sice uvedl, že žalovaný se s námitkou nevypořádal přesvědčivě, avšak odmítl tuto námitku považovat za nevypořádanou a následně námitku vypořádal v rámci vlastní úvahy, čímž svojí úvahou celkově nahradil úvahu žalovaného, jež v napadeném rozhodnutí prakticky zcela abscentuje (vizte str. 3 napadeného rozsudku).

V další námitce žalobce uváděl, že se v případě vyměřeného odvodu nejednalo o samostatné akce žalobce, ale o akce zajišťované subjektem, jenž nebyl žalobci organizačně podřízen, přičemž žalobce tyto akce pouze formálně zastřešoval.

S touto námitkou se žalovaný opět nikterak nevypořádal, když se omezil na označení tvrzení žalobce za pouhá konstatování.

Další okruh odvolacích námitek žalobce se týkal samotné výše vyměřeného odvodu, kdy žalobce poukazoval na skutečnost, že část finančních prostředků vynaložených na realizaci předmětné veřejné zakázky byla použita v souladu s vytyčeným účelem veřejné zakázky. Zde žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž je zdůrazňována nutnost užití principu proporcionality při úvaze o výši vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalobce v rámci odvolacího řízení dokazoval, že část finančních prostředků byla vynaložena v souladu s účelem veřejné zakázky a odvod za porušení rozpočtové kázně tak neměl být vyměřen v plné výši.

S námitkou se žalovaný vypořádal prakticky pouze konstatováním, že porušení zákazu diskriminace, jenž je zakotven v ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v příslušném znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) vede k závažnému pochybení, které mohlo podstatným způsobem ovlivnit výběr nejvhodnějšího uchazeče s tím, že částku 163.000.000,- Kč, jež byla označena žalobcem za částku finančních prostředků oprávněně vyplacených, nelze zohlednit ve výši vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Z uvedeného je patrné, že se žalovaný blíže nezabýval tvrzeními žalobce, neposuzoval přiměřenost výše vyměřeného odvodu ve světle žalobcem uváděné judikatury, ale omezil se na prosté konstatování závažnosti porušení povinností stanovených zákonem o veřejných zakázkách. Takové konstatování je však, dle názoru žalobce, zcela nedostatečné, nesplňující výše citované požadavky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu.

Městský soud opět nerefletoval zásadní nedostatky odůvodnění zamítnutí námítky žalobce žalovaným, přičemž na str. 4 napadeného rozsudku znovu nahradil chybějící úvahu žalovaného úvahou vlastní.

Městský soud uvádí, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (vizte např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2013 čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

Podle názoru žalobce je za dané situace výše uvedená argumentace Městského soudu nepřipadná. Žalobce se samozřejmě ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že určité dílčí nedostatky odůvodnění nezpůsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nicméně v daném případě úvahy žalovaného v napadeném rozhodnutí buď zcela chybí, nebo nereagují na podstatu námítek žalobce. Nejedná se tedy v žádném případě o dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí ve smyslu zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu, ale o vady natolik závažné, že prakticky znemožňují rekonstrukci úvah, které vedly žalovaného k zamítnutí odvolacích námítek.

Z výše uvedeného je zřejmé, že odůvodnění napadeného rozhodnutí postrádá úplnost, srozumitelnost a přesvědčivost, tedy nesplňuje základní nároky na jakékoliv odůvodnění rozhodnutí správního orgánu kladené. Z tohoto důvodu měl Městský soud postupovat ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., tedy napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost. Na tomto místě považuje žalobce za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2008, čj. 3 As 51/2007–84, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[...] nevyporádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů.“. Městský soud však v případě výše uvedených námítek nahradil absentující úvahy žalovaného úvahami svými, čímž se fakticky postavil do role žalovaného. Takový postup Městského soudu je zjevným překročením zákonem stanovených mezí soudního přezkumu, vedoucím k porušení práva žalobce na spravedlivý proces.

## V.

Žalobce se dále neztotožňuje s právním hodnocením, jež Městský soud učinil v napadeném rozsudku, ohledně námítky žalobce v tom smyslu, že vyměřením odvodu za porušení rozpočtové kázně došlo k dvojímu potrestání žalobce za totožný skutek, neboť za porušení podmínek daných ustanovením § 23 zákona o veřejných zakázkách již byla žalobci rozhodnutím ÚOHS čj. ÚOHS-S172/2011/VZ-14841/2011/511/Mon ze dne 4. června 2013 (dále jen „rozhodnutí ÚOHS“) pravomocně uložena pokuta ve výši 1.200.000,- Kč. Žalobce ve své námitce odkazoval nejen na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale též poukazoval na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), a to zejména na rozsudek ze dne 10. února 2009, č. 14939/03, ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (dále jen „*Zolotukhin proti Rusku*“). Městský soud však konstatoval, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015, čj. 5 As 95/2014-46, a dále na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2016, sp. zn. III. ÚS 3796/15. Městský soud dále uvedl, že se s odkazovanou judikaturou ztotožňuje s tím, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemá povahu sankce za správní delikt. Jde o vrácení prostředků do státního rozpočtu, které byly vynaloženy v rozporu se zákonem. Podle Městského soudu se odvod blíží spíše náhradě škody způsobené protiprávním

jednáním, přitom souběh trestní či správní sankce s náhradou škody není v rozporu se zákazem dvojího potrestání za totožnou věc.

Žalobce spatřuje pochybení v provedeném hodnocení dané otázky Městským soudem předně z toho důvodu, že Městský soud prakticky pouze přejal hodnocení učiněné Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem o povaze odvodu za porušení rozpočtové kázně, aniž by vzal v potaz recentní judikaturu ESLP, včetně rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, a provedl hodnocení odvodu za porušení rozpočtové kázně za použití kritérií pro stanovení, zda odvod má či nemá charakter „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“). Žalobce tím nijak nezpochybňuje povinnost soudů nižšího stupně řídit se názorem Nejvyššího správního soudu, nicméně nelze pominout, že právní názor soudů není neměnným dogmatem a podléhá změnám v důsledku různých objektivních skutečností, jinými slovy dochází k důvodným změnám judikatury. Jako příklad lze uvést změnu názoru Nejvyššího správního soudu na povahu daňového penále, kdy právě na základě užití kritérií definovaných ESLP došel Nejvyšší správní soud k odlišnému názoru od své dosavadní judikatorní praxe, a konstatoval, že daňové penále má povahu trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy trestu, a je na ně třeba aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (vizte usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57).

Podle názoru žalobce tedy Městský soud došel v důsledku nepodrobení odvodu za porušení rozpočtové kázně, v otázce, zda se nejedná o sankci svou povahou trestní ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, testu pomocí kritérií stanovených ESLP zejména v rozsudku ze dne 8. června 1976, č. 5100/71, *Engel a další proti Nizozemí* (dále jen „*Engel*“) a rozsudku ze dne 24. února 1994, č. 5/1996, ve věci *Bendenoun proti Francii* (dále jen „*Bendenoun*“), k chybným závěrům, když konstatoval, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V důsledku toho pak, podle názoru žalobce, Městský soud neposoudil (ani posoudit nemohl) možné porušení zásady *ne bis in idem* v přezkoumávaném řízení.

Žalobce je předně přesvědčen, že vyměřený odvod za porušení rozpočtové kázně má charakter „trestního obvinění“, tedy sankce, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

### **Odvod za porušení rozpočtové kázně ve světle kritérií stanovených rozsudkem ve věci *Engel***

Ve věci *Engel* a následně *Bendenoun* ESLP vymezil následující kritéria, na jejichž základě lze dojít k závěru, zda se má aplikovat čl. 6 Úmluvy:

1. Kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu (formální zakotvení protiprávního jednání a odpovídající sankce ve vnitrostátním právu).
2. Povaha deliktu (trestního obvinění)
  - a) je vnitrostátní právní úprava předmětného deliktu aplikovatelná vůči všem nebo jen vůči skupině jednotlivců?
  - b) je sankce stanovená za daný delikt spíše preventivně-represivní nebo reparační povahy?
3. Druh a stupeň závažnosti sankce.

#### **Klasifikace deliktu ve vnitrostátním právu**

Jedná se o kritérium víceméně odrazové. Pokud sám právní řád považuje sankci za trestní, pak se automaticky považuje za trestní i z hlediska Úmluvy a není třeba pokračovat v hodnocení dalších kritérií. V daném případě tomu tak není. Odvod za porušení rozpočtové kázně náleží do odvětví práva finančního, resp. daňového.

U následujících kritérií platí, že pokud je vnitrostátní právní úprava určena pouze určitým skupinám jednotlivců, je nutné dále posoudit, zda konkrétní sankce má preventivně-represivní účinek nebo účinek reparační. Pokud lze dojít k závěru, že sankce má preventivně-represivní účinek, posuzuje se dále kritérium třetí. Pokud by se jednalo pouze o sankci s účinkem reparačním, tedy s funkcí pouhé nápravy způsobené škody, nejedná se o „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

## Je vnitrostátní právní úprava předmětného deliktu aplikovatelná vůči všem nebo jen vůči skupině jednotlivců?

Na danou otázku je nutné odpovědět tak, že odvod za porušení rozpočtové kázně lze uložit pouze organizačním složkám státu (§ 44a odst. 1 rozpočtových pravidel) či příjemcům dotací (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel) nebo návratné finanční výpomoci (§ 44a odst. 5 rozpočtových pravidel). Na základě uvedeného je nezbytné dojít k závěru, že vnitrostátní úprava odvodu za porušení rozpočtové kázně není aplikovatelná vůči všem, nýbrž pouze vůči, rozpočtovými pravidly, určeným subjektům.

## Je sankce stanovená za daný delikt spíše preventivně-represivní nebo reparační povahy?

S ohledem na odpověď na předchozí otázku je nutné posoudit, jaký je charakter odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. určit, jaká má účinek. Na tomto místě je nejprve vhodné zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, čj. 1 Afs 53/2013-33, v němž uvedený soud konstatoval, že „*penále tedy není sankcí (v širším slova smyslu) za porušení rozpočtové kázně, jako je tomu v případě odvodu, nýbrž sankcí za neprovedení odvodu v zákonem předpokládané době. Z konstrukce § 44a odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech plyne, že penále je splatné dnem porušení rozpočtové kázně.*“ Zde tedy Nejvyšší správní soud označuje odvod za porušení rozpočtové kázně za sankci, byť v širším slova smyslu. Označení odvodu za sankci je pak obsaženo i v důvodové zprávě k rozpočtovým pravidlům. Co se týká účinku této sankce, Městský soud v napadeném rozsudku odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 95/2014-46. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[...] především cíl odvodu za porušení rozpočtové kázně, který je peněžitým plněním, jenž je příjmem státního rozpočtu je jiný, než jaký je cíl trestní sankce. Tímto hlavním cílem je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil.*“ V tomto rozsudku se tedy Nejvyšší správní soud přiklonil spíše k reparačnímu účinku odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalobce je však toho názoru, že odvod za porušení rozpočtové kázně, jenž mu byl, v souladu s ustanovením § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel, uložen, má spíše preventivně-represivní účinek.

Žalobce je ústředním orgánem státní správy. Podle ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů. Žalobce je dále správcem kapitoly státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 3 písm. g) rozpočtových pravidel. Žalobce pak hospodář s finančními prostředky, jež jsou mu na základě schváleného státního rozpočtu na konkrétní rok svěřeny v rámci jeho kapitoly. Z logiky věci jsou příjmy žalobce příjmy jeho kapitoly státního rozpočtu, tedy příjmy státního rozpočtu jako celku, rovněž tak výdaje žalobce jsou výdaji ze státního rozpočtu. Státní rozpočet je pouze jeden, takže jakákoliv škoda, jež jde na vrub kapitoly státního rozpočtu konkrétního ministerstva nebo ústředního orgánu státní správy, je škodou státního rozpočtu jako celku. Zjednodušeně řečeno, žalobce disponuje prakticky pouze prostředky státního rozpočtu jako celku, jež jsou mu přiděleny k plnění pravomocí stanovených kompetenčním zákonem (žalobce na tomto místě záměrně opomíjí možnost dispozice s prostředky, jež by mohly být poskytnuty např. ze strany Evropské unie, protože tato okolnost nemá vliv na rozřešení položené otázky). V případě nesprávného použití rozpočtových prostředků, jež jsou žalobci svěřeny, dochází k újmě na straně státního rozpočtu jako celku. Pokud je pak žalobci, nebo kterékoliv jiné organizační složce státu, uložena povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně, může tato organizační složka státu použít opět pouze finanční prostředky ze stejného zdroje, ze kterého čerpá, to znamená finanční prostředky ze státního rozpočtu. Z tohoto důvodu tedy nemůže dojít k reparačnímu účinku odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť prostředky, jež jsou takto odvedeny, jsou pouze přeúčtovány z jedné kapitoly státního rozpočtu ve prospěch jiné kapitoly státního rozpočtu, aniž by došlo k jakémukoliv zmírnění vzniklé škody. Vzhledem k tomu, že organizační složka státu sama negeneruje vlastní zisk a musí zabezpečit svůj řádný chod, aby mohla plnit zákonem stanovené kompetence, pak zpravidla nezbyvá než požádat o mimořádné navýšení své rozpočtové kapitoly, jež se pak realizuje opět z prostředků státního rozpočtu. Pokud, vzhledem k výše uvedenému, reálně nemůže dojít k náhradě škody na státním rozpočtu, nemůže ani sankce odvodu za porušení rozpočtové kázně v daném případě plnit reparační funkci. S velkou mírou nadsázky lze tuto situaci přirovnat k situaci rodiny, v níž nevýdělečně činný potomek nehospodár-

ně použije rodinné finanční prostředky. Rodiče sice mohou potomku odebrat poskytnuté kapesné, nicméně vzhledem k tomu, že i to mu bylo poskytnuto z rodinného rozpočtu, újma způsobená tímto rozpočtu není nijak zmenšena. S ohledem na skutečnost, že rodiče nemohou rezignovat na uspokojení potřeb svého potomka, má odebrání kapesného pouze funkci represivní (potomek nemůže s kapesným disponovat) a preventivní (příště si dá pozor, aby se situace neopakovala). Stejně účinky má i odvod za porušení rozpočtové kázně uložený organizační složce státu. Organizační složka státu je přinucena omezit některé své výdaje – funkce represivní a zároveň je přinucena přijmout do budoucna taková opatření, která zabrání opakování situace – funkce preventivní.

Na základě uvedeného je žalobce toho názoru, že odvod za porušení rozpočtové kázně, uložený v projednávaném případě, je sankcí represivně-preventivní povahy. Zbývá tedy posoudit třetí Engelovo kritérium, a to druh a stupeň závažnosti sankce.

### **Druh a stupeň závažnosti sankce**

Podle rozpočtových pravidel může být finančními orgány uložena subjektu, jež povinnosti stanovené touto právní normou porušil, povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně až do celkové částky, v níž byla rozpočtová kázeň porušena. V daném případě se tedy závažnost sankce odvíjí od celkového množství finančních prostředků, které byly použity v rozporu s právními předpisy a která může, jako v projednávaném případě, činit značně vysokou částku peněžních prostředků. Z toho vyplývá, že uložení této sankce může mít nepochybně značný vliv na samotnou schopnost dotčené organizační složky státu plnit úkoly, jež jsou jí uloženy příslušnými právními předpisy. Sankci odvodu za porušení rozpočtové kázně, s ohledem na výše uvedené, nelze než považovat za velmi citelnou sankci, jež ve svém důsledku může znamenat ohrožení plnění kompetencí dotčených organizačních složek státu.

V daném případě je tedy, dle názoru žalobce, nutné se přiklonit k pojetí odvodu za porušení rozpočtové kázně, jakožto „trestního obvinění“, tedy sankce svou podstatou trestní, ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Žalobce dále zkoumal, zda vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně nedošlo ze strany finančního úřadu k porušení zásady *ne bis in idem* ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Samotnému vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně totiž předcházelo vydání rozhodnutí ÚOHS, jímž byla žalobci uložena správní sankce za stejný skutek, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci a sankce byla uhrazena před vydáním platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně.

Nejprve je však nutné posoudit, zda správní delikt, za nějž ÚOHS žalobci uložil správní sankci, odpovídá kritériím trestního obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

### **Správní delikt uložený rozhodnutím ÚOHS ve světle kritérií stanovených rozsudkem ve věci Engel**

#### **Klasifikace deliktu ve vnitrostátním právu**

Delikty specifikované zákonem o veřejných zakázkách jsou typicky jinými správními delikty, o nichž rozhodují orgány veřejné správy.

#### **Je vnitrostátní právní úprava předmětného deliktu aplikovatelná vůči všem nebo jen vůči skupině jednotlivců?**

Zákon o veřejných zakázkách v ustanovení § 120 omezuje okruh subjektů deliktů na zadavatele. Ustanovení § 120a téhož zákona pak vymezuje subjekty deliktů jako dodavatele. Je tedy zřejmé, že předmětný delikt není aplikovatelný vůči všem, nýbrž pouze vymezené skupině jednotlivců.

#### **Je sankce stanovená za daný delikt spíše preventivně-represivní nebo reparační povahy?**

Správní delikt, jenž je předmětem posouzení, je typickým správním deliktem preventivně-represivní povahy. Účelem sankce u tohoto deliktu je zcela nepochybně odrazení pachatele deliktu od opakování podobného jednání, nikoliv reparace již vzniklého stavu.

## Druh a stupeň závažnosti sankce

Za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách bylo možno pachateli uložit sankci pokuty až do 10% ceny zakázky nebo do výše 20.000.000,- Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. Je tedy zcela nepochybné, že za spáchání tohoto správního deliktu hrozila pachateli sankce značně vysoké závažnosti.

Na základě výsledku Engelova testu lze, podle názoru žalobce, uzavřít, že správní delikt podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách zcela nepochybně odpovídá kritériím trestního obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pro úplnost považuje žalobce za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2005, čj. 3 As 57/2004-39, v němž výše označený soud posuzoval Engelovými kritérii povahu přestupku, přičemž konstatoval, že „projednávanou věc, v níž jde o přestupek, je tak třeba podřadit pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy v tom smyslu, jak jej vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva.“. Jestliže shora označený soud podřadil pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy přestupek, u něhož závažnost sankce nedosahuje intenzity sankcí běžně ukládaných za jiné správní delikty, není, podle názoru žalobce, důvodu nezařadit pod stejný režim i správní delikt podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, za nějž bylo možno uložit sankci, jež pro pachatele v řadě případů mohla být i sankcí likvidační.

## Závěr

**Žalobce je na základě výše uvedeného toho názoru, že jak odvod za porušení rozpočtové kázně, tak i správní delikt podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách odpovídají kritériím trestního obvinění a je proto nutné je podřadit pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy.**

## Posouzení porušení zásady „ne bis in idem“

Nyní je nutné posoudit, zda v případě, kdy žalobci byla pravomocně uložena pokuta za správní delikt, jehož podstatou bylo porušení zákona o veřejných zakázkách a následně byla žalobci uložena povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně, nebyla porušena zásada *ne bis in idem*, tak jak je vymezena čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě („*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“).

Žalobce se ve svém posouzení bude zabývat zejména rozsudkem ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, a zároveň přihlédně i k rozsudku ESLP ze dne 15. listopadu 2016, č. 24130/11 a č. 29758/11 ve věci *A a B proti Norsku* (dále jen „*A a B proti Norsku*“).

Rozsudek ve věci *Zolotukhin proti Rusku* obsahuje jednotící náhled na, do té doby, značně nejednotnou rozhodovací linii ESLP v otázce aplikace čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. ESLP v tomto rozsudku odmítá přístup založený čistě na právní kvalifikaci (*qualification juridique*) deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku (*faits identiques et faits mêmes de la substance*). Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaté v čase a místě. Relevantním kritériem je proto totožnost skutku, bez ohledu na odlišnou právní kvalifikaci.

Jak již bylo konstatováno výše, žalobci byla rozhodnutím ÚOHS uložena pokuta ve výši 1.200.000,- Kč, a to za správní delikt podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, neboť, podle názoru ÚOHS, žalobce zadal předmětnou veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách, přičemž výše uvedený postup žalobce mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Rozhodnutí ÚOHS nabylo právní moci dne 20. června 2013 a pokuta byla žalobcem uhrazena dne 21. června 2013.

Následně, dne 13. listopadu 2013, byla finančním úřadem zahájena daňová kontrola, jejímž výsledkem bylo vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně, přičemž finanční úřad při vyměření odvodu vycházel z porušení totožných ustanovení zákona o veřejných zakázkách.



kách, kdy konstatoval, že „[...] výdejem prostředků státního rozpočtu k úhradě faktur dodavateli, který nebyl vybrán v řádném výběrovém řízení, protože veřejná zakázka byla zadána v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž byly splněny podmínky stanovené v ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách [...] a nebyla dodržena zásada zákazu diskriminace stanovená v § 6 tohoto zákona, došlo k neoprávněnému použití prostředků státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, a tím k porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech.“.

Skutkem, jenž měl způsobit porušení zákona o veřejných zakázkách, jak jej specifikuje rozhodnutí ÚOHS, je skutečnost, že žalobce porušil podmínky zákona o veřejných zakázkách tím, že předmětnou veřejnou zakázku zadal v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž k tomu byly splněny podmínky stanovené v ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách, přičemž výše uvedený postup žalobce mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

Skutek žalobce, jenž byl finančním úřadem kvalifikován jako porušení rozpočtové kázně, opět spočívá v nedodržení podmínek ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách, konkrétně zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž k tomu byly splněny podmínky stanovené zákonem.

Žalobce se na základě výše uvedeného domnívá, že není pochyb o tom, že skutkové okolnosti, jež byly základem rozhodnutí o uložení pokuty ÚOHS a o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem, vykazují dostatek společných rysů k tomu, aby bylo možné je považovat za tentýž trestný čin pro účely aplikace čl. 6 a 7 Úmluvy a čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. V obou případech spočíval skutkový základ v tom, že žalobce zadal konkrétní veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly k takovému postupu splněny zákonné podmínky.

Obě řízení se tedy týkají stejného skutku žalobce, a to zadání konkrétní veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byly k takovému postupu splněny zákonné podmínky. Je zřejmé, že soubor předmětných skutkových okolností se týká žalobce, přičemž tyto okolnosti jsou neoddelitelně spojeny v čase a prostoru a není pochyb, že stejný skutek byl předmětem obou dotčených řízení. Podle žalobce je bez významu tvrzení žalovaného, že k naplnění skutkové podstaty porušení rozpočtové kázně došlo až v okamžiku uhrazení příslušných faktur dodavateli. Proplacení faktur v rámci realizace veřejné zakázky bylo pouze nezbytným následkem uzavření příslušné smlouvy s dodavatelem a mezi těmito dvěma jednáními existuje nezpochybnitelná časová i věcná souvislost, neboť skutek, s nímž kvalifikace jednání žalobce jako porušení rozpočtové kázně v daném případě stojí a padá, je právě zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění v rozporu s ustanovením § 23 zákona o veřejných zakázkách.

Z výše uvedeného vyplývá, že v daném případě byla splněna kritéria pro konstatování porušení zásady *ne bis in idem*, jak je vytyčil ESLP v rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku*.

V rozsudku ve věci *A a B proti Norsku* pak ESLP vymezil kritéria pro posouzení porušení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě v případě kombinace řízení utvářejících jeden celek. Podle názoru ESLP jsou státy oprávněny k tomu, aby v rámci svých právních systémů zvolily takové právní řešení, které bude reagovat na protispolečenské chování prostřednictvím různých navzájem se doplňujících řízení, která tvoří koherentní celek za podmínky, že dohromady nepředstavují pro dotčeného jednotlivce nadměrnou zátěž. ESLP v rozsudku konstatuje, že „*má-li Soud dospět k závěru, že nedošlo k opakování soudního řízení nebo trestu (bis), které zakazuje čl. 4 Protokolu č. 7, je žalovaný stát povinen přesvědčivě prokázat, že daná kombinovaná řízení vykazují „dostatečně těsnou věcnou a časovou spojitost“. Jinými slovy, je třeba prokázat, že k jejich sloučení došlo uceleně tak, aby obě řízení tvořila souvislý celek.*“ Podle ESLP je nezbytné ke stanovení, zda existuje dostatečně úzká věcná spojitost, posoudit následující kritéria:

- zda obě samostatná řízení sledují vzájemně se doplňující cíle, a tedy zda se týkají, nikoli pouze *in abstracto*, ale také *in concreto*, různých aspektů daného protispolečenského jednání;
- zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem téhož postihovaného jednání, a to v právu i v praxi (*idem*);
- zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře zabránilo opakování při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména skrze odpovídající

vzájemnou součinnost mezi jednotlivými příslušnými orgány, díky které se prokázané skutkové okolnosti využijí i v druhém řízení;

- a především, zda je sankce uložena v řízení, které bylo skončeno jako první, zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, s cílem zamezit, aby byl dotčený jednotlivec v konečném důsledku vystaven nadměrné zátěži, přičemž pravděpodobnost posledně zmiňovaného rizika je nejnížší, pokud existuje mechanismus započtení, kterým se zajistí přiměřenost celkové výše všech uložených sankcí.

Cíle zákona o veřejných zakázkách vymezil jeho tvůrce v důvodové zprávě následujícím způsobem: „*Hlavní principy navrhované právní úpravy vycházejí ze Smlouvy o založení Evropského společenství a z evropských zadávacích směrnic. Jedná se zejména o princip transparentnosti, zákazu diskriminace, rovného zacházení, vzájemného uznávání a proporcionality. Cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.*“. Konkrétním cílem řízení vedeného ÚOHS se žalobcem podle zmíněného zákona bylo tedy zejména zajistit hospodárné zacházení s veřejnými prostředky.

Řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně je primárně vedeno za účelem odhalení a potrestání nesprávného nakládání s rozpočtovými prostředky. Cílem řízení finančních orgánů v oblasti rozpočtových pravidel je proto zejména ochrana státního rozpočtu.

Z výše uvedeného vyplývá, že obě řízení *in abstracto*, ale i *in concreto* se netýkají různých aspektů daného protispolečenského jednání, ale sledují stejné cíle, to je vytvoření transparentního mechanismu zacházení s peněžními prostředky ve státním rozpočtu tak, aby byly splněny požadavky hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v rámci nakládání s těmito prostředky.

Při zkoumání naplnění druhého kritéria je nutné vzít v potaz, že řízení o porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení zákona o veřejných zakázkách je fakticky nezávislé na řízení vedeném ÚOHS. Jak ostatně uvádí i žalovaný v napadeném rozhodnutí „*porušení rozpočtové kázně je v ust. § 44 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech v návaznosti na ust. § 3 písm. e) téhož zákona vymezeno jako výdej peněžních prostředků státního rozpočtu, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem. V oblasti zadávání veřejných zakázek tak lze porušení rozpočtové kázně oprávněně konstatovat při porušení prakticky jakékoli povinnosti vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách bez nutnosti posuzování dopadu na výběr nejvhodnější nabídky ve smyslu definice správního deliktu.*“. Finanční orgány tak prakticky mohou zahájit řízení o porušení rozpočtové kázně, aniž by bylo v dané věci ÚOHS zahájeno či vedeno řízení o porušení zákona o veřejných zakázkách. Z výše uvedeného vyplývá, že kombinace daných řízení není předvídatelným důsledkem téhož postihovaného jednání, a to v právu i v praxi.

Na otázku, zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře zabráni opakování při shromažďování a hodnocení důkazů je nutné odpovědět tak, že v praxi jsou tato řízení zpravidla vedena samostatně, přičemž jednotlivé kompetentní orgány si zajišťují vlastní důkazy, samostatně je hodnotí a na základě nich pak přijmou či nepřijmou příslušné opatření. Není sice vyloučeno, aby například jako v posuzovaném případě, jeden orgán využil již zjištěných skutečností jiným orgánem, nicméně tento postup nelze považovat za pravidlo, jež by opodstatňovalo domněnku, že mezi jednotlivými orgány, konkrétně ÚOHS a finančními orgány, probíhala úzká součinnost při vedení řízení. Dle názoru žalobce tedy ani v tomto případě není splněno kritérium kombinovaných řízení.

Na otázku, zda je sankce uložena v jednom řízení zohledněna v řízení následném je nutné odpovědět opět negativně. Oba orgány vedou oddělená řízení, přičemž sankce jsou ukládány nezávisle, bez přihlídnutí ke skutečnosti, zda již byl skutek jiným orgánem potrestán. Ostatně, ani v posuzovaném případě nebylo finančním úřadem při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně k výši pokuty uložené ÚOHS nikterak přihlídnuto.

Jak řízení o porušení povinností vyplývajících ze zákona o veřejných zakázkách vedené ÚOHS, tak řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně mohou vést k uložení sankcí, které lze považovat za značně až nadměrně zatěžující. Jako modelový příklad lze uvést uložení maximální pokuty ze strany ÚOHS za daný delikt, tj. částky 20.000.000,- Kč v kombinaci s uložení povin-

nosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně v 100% výši. Taková kombinace sankcí má zcela nepochybně pro pachatele likvidační charakter a bez dalšího lze takové následky považovat za nadměrně zatěžující.

Z výše uvedeného plyne, že v českém právním řádu ukládají správní sankce a odvod za porušení rozpočtové kázně různé orgány, aniž jsou obě řízení jakkoli propojena – obě řízení byla vedena samostatně a byla pravomocně skončena nezávisle na sobě. Kromě toho finanční úřad při stanovení závažnosti ukládaného postihu nepřihlédl k sankci uložené ÚOHS a mezi příslušnými orgány neexistovala žádná součinnost. Sledované účely, použité prostředky ani sankce se vzájemně nedoplňovaly, tj. netýkaly se různých aspektů téhož protiprávního jednání.

Na základě posouzení kritérií vytčených ESLP v rozsudku ve věci *A a B proti Norsku* je žalobce přesvědčen, že řízení o porušení zákona o veřejných zakázkách vedená ÚOHS a řízení o porušení rozpočtové kázně nelze považovat za kombinaci řízení utvářejících jeden celek, jež by bylo možné považovat za souladnou s čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Žalobce je tedy na základě výše uvedených úvah toho názoru, že v daném případě uložení povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem za skutek, jenž byl již pravomocně potrestán v rámci řízení před ÚOHS, došlo k porušení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Podle žalobce Městský soud tím, že na daný případ neprovedl test Engelovými kritérii a neposoudil, zda odvod za porušení rozpočtové kázně je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a dále se nezabýval otázkou, zda v posuzovaném případě nebyla porušena zásada *ne bis in idem*, vyplývající z ustanovení čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, se dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení dané právní otázky.

## VI.

I pokud by se shora označený soud neztotožnil s argumentací žalobce uvedenou v předchozí části této stížnosti, žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a to v otázce přiměřenosti částky vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně. Na nepřiměřenost výše vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobce poukázal v části II. žaloby, když odkazoval na ustálenou judikaturu správních soudů, podle které je při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel třeba zohlednit, že část peněžních prostředků byla čerpána v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami a rozlišovat mezi oprávněně a neoprávněně čerpanými peněžními prostředky (k tomu zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009, čj. 7 Afs 107/2008-100). Dále žalobce odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, čj. 9 Afs 1/2008-45 a rozsudek téhož soudu ze dne 16. července 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68, v nichž shora označený soud akcentoval nutnost vykládat pojmy „porušení rozpočtové kázně“ a „neoprávněné použití peněžních prostředků“ v souladu s principem proporcionality a rovnosti před zákonem, přičemž sankční odvod je třeba vždy spojovat s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci. Jak shora označený soud uvádí, *„Klíčovou pro posouzení věci je tak skutečnost, zda daňový subjekt poskytnuté prostředky použil na úhradu nákladů přímo souvisejících s financováním podporovaného projektu, tedy zda sporná úhrada odpovídala již provedenému věcnému plnění či nikoliv.“* Konečně žalobce odkazoval rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2014, čj. 2 Afs 49/2013-37, v němž je uvedeno, že *„[...] se judikatura zdejšího soudu v otázce výše odvodu neoprávněně čerpaných peněžních prostředků státního rozpočtu nerozhází, naopak že v každém konkrétním případě soud vážil, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení.“* Jak již žalobce uváděl v podané žalobě, částka ve výši cca 160.000.000,- Kč byla použita v souladu s platně uzavřenými smlouvami, rozpočtová kázeň tedy nemohla být porušena v rozsahu všech prostředků zaplacených dodavateli formou úhrady faktur. Předmětné finanční prostředky byly žalobcem vydány jako finanční prostředky na technické zabezpečení akcí souvisejících s předsednictvím v Radě Evropské unie.

Městský soud se však žalobní námitkou prakticky nezabýval a spokojil se pouze s konstatováním žalovaného, že k vyměření odvodu v dané výši přistoupil na základě posouzení pochybení žalobce jako natolik závažného, že mohlo podstatným způsobem ovlivnit výběr nejvhodnějšího uchazeče.

S takovým hodnocením provedeným Městským soudem se však žalobce neztotožňuje. Finanční úřad měl v řízení o uložení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně postupovat v souladu s pravidly, jež jsou nezbytná pro řádné vedení řízení správními orgány. Především měl přesně a úplně zjistit skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Jak bylo finančnímu úřadu známo, ve věci předmětné veřejné zakázky probíhalo trestní řízení, v jehož rámci byly zajišťovány důkazy, jež mohly přispět ke zjištění, v jaké části byly rozpočtové prostředky ze strany žalobce použity oprávněně a v jaké části neoprávněně. Žádný úkon pro opatření takových důkazů však finanční úřad (ostatně ani následně žalovaný) neučinil a spokojil se pouze s velice vágním konstatováním závažnosti porušení povinností stanovených zákonem o veřejných zakázkách. Žalobce nemá v úmyslu nijak bagatelizovat možný dosah porušení povinností stanovené § 23 zákona o veřejných zakázkách. Nutno však v této souvislosti vzít v potaz skutečnost, že v následném trestním řízení nebylo shledáno, že by zaměstnanci žalobce v rámci zadávání veřejné zakázky postupovali nezodpovědně, naopak, ve svém rozsudku v trestním řízení ze dne 24. června 2015, sp. zn. 46T 21/2013 Městský soud v Praze konstatoval, že v rámci zadávání veřejné zakázky žalobce, resp. jeho zaměstnanci „[...] postupovali racionálně, zvažovali jednotlivá kritéria a dospěli k závěru, který je vedl k volbě společnosti ProMoPro, spol. s r.o. jako systémového integrátora k poskytnutí uvedených služeb, přičemž zhodnotili jak jeho renomé a zkušenosti, členství v CRN, tak jeho postavení v KCP, které plynulo z vyjádření tehdejšího ředitele KCP Ing. Michala Kárníka, který na výlučné postavení některých dodavatelů služeb v jejich zařízení upozornil, s uvedením konkrétních výhod, které to pro zadavatele přináší. V tomto případě konkrétně byla stanovena 20% sleva z nájmu nebytových prostor při volbě společnosti ProMoPro, současně společnost ProMoPro, která v KCP vlastnila, popř. měla v pronájmu, významnou část techniky, jejíž využití by bylo nutné pro zabezpečení požadovaných technických služeb, uvedla, že by na pronájem těchto zařízení stanovila takové ceny, které by konkurenci vylučovaly.“ Dále je v rozsudku uvedeno, že „[...] za této situace je tedy diskutabilní vůbec porušení příslušného ustanovení zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k jednacímu řízení bez uveřejnění, zejména potom porušení vědomé, nebo dokonce úmyslné. V této souvislosti rovněž nelze nezmínit postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který ve věci zakázek pro předsednictví ČR v Radě EU byl činný již v roce 2009 v souvislosti s podnětem ze strany stěžovatele ve vztahu k pronájmu konferenčních prostor, přičemž v rámci tohoto řízení si vyžádal ÚOHS rovněž podklady k některým dalším veřejným zakázkám, včetně zakázky pro zajištění AV techniky od společnosti ProMoPro, spol. s r.o., k čemuž obdržel podrobné podklady již na jaře 2009, avšak konkrétně k této zakázce nezaujal žádné stanovisko, ve vztahu k zakázce na pronájem konferenčních prostor žádná pochybení neshledal. Je potom s podivem, že s odstupem 4 let, v roce 2013 ÚOHS, aniž by si soud dovolil zpochybňovat jeho rozhodnutí, dospěl k závěru, že ze strany ÚV ČR došlo ke spáchání správního deliktu právě porušením zákona o veřejných zakázkách v použití jednacího řízení bez uveřejnění ve vztahu ke společnosti ProMoPro, spol. s r.o. ... Za tyto správní delikty byly ÚV ČR vyměřeny shora citovanými rozhodnutími symbolické pokuty.“ (v podrobnostech vizte rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. června 2015, sp. zn. 46T 21/2013, zejména str. 450 – 460). Bez významu není ani závěr Městského soudu učiněný v citovaném rozsudku v trestní věci, a sice že škoda způsobená v důsledku trestní činnosti byla vyčíslena na částku 388.356.677,57 Kč, tedy o 162.539.381,43 Kč nižší, než byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně.

Je tedy zřejmé, že otázka porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany žalobce nebyla otázkou triviální a bezrozpornou a rovněž faktická společenská nebezpečnost jednání žalobce zůstala diskutabilní. K těmto skutečnostem však finanční úřad, následně žalovaný a v konečném důsledku Městský soud nijakým způsobem nepřihlédl a spokojili se pouze s čistě formalistickým posouzením charakteru správního deliktu bez ohledu na nově zjištěné skutečnosti. Již ve fázi trestního řízení měl finanční úřad, dle názoru žalobce, postupovat v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, a pokud si sám nebyl schopen opatřit důkazy, z nichž by vyplývalo, v jaké skutečné výši byly peněžní prostředky žalobcem použity neoprávněně, tyto důkazy získat právě od vyšetřujících orgánů. Finanční úřad a následně i žalovaný však na tuto svoji povinnost zcela rezignovali a použili nejsnazší možné řešení, a to vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně v plné výši. Městský soud pak otázku postupu finančního úřadu a následně žalovaného v souladu s principem proporci-

onality posoudil značně povrchně a prakticky se s nepřípustně formalistickým (a v rámci odůvodnění zcela nedostatečným) hodnocením provedeným žalovaným, ztotožnil.

## VII.

**Žalobce z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud po projednání jeho kasační stížnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k novému projednání.**

Mgr. Jan Večeřa  
ředitel Odboru právního a kontrolního  
Úřadu vlády České republiky