



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Liberecký kraj**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2013, čj. MF-67038/2013/12-1204, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 10. 2014, čj. 31 Af 63/2013 – 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 10. 2014, čj. 31 Af 63/2013-77, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod uložil žalobci (dále jen „stěžovatel“) platebním výměrem ze dne 9. 4. 2013, čj. RRSV 4376/2013, odvod do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen „regionální rada“ nebo „poskytovatel dotace“) za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 762 068 Kč. Odvolání proti platebnímu výměru zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2013, čj. MF-67038/2013/12-1204 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Kasační stížností stěžovatel napadá rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného zamítnuta.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Stěžovateli byla na základě smlouvy o poskytnutí dotace č. LB/1102/S ze dne 9. 6. 2011 uzavřené s regionální radou poskytnuta dotace na realizaci projektu „*Přístavba dílny odborného výcviku pro učební obor autoelektrikář*“ za účelem výstavby nových výukových prostor v areálu Střední odborné školy a Gymnázia v Liberci. Na základě uvedené smlouvy stěžovatel reálně obdržel dotaci ve výši 1 960 749,31 Kč. Poskytovatel dotace následně provedl u stěžovatele kontrolu dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění účinném pro projednávanou věc. Při kontrole dospěl ke zjištění, že ze strany stěžovatele došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Porušení rozpočtové kázně mělo spočívat ve dvou pochybeních. V prvním případě stěžovatel použil ke specifikaci předmětu veřejné zakázky v zadávací dokumentaci konkrétní odkazy na obchodní firmy a specifická označení zboží, které mělo být použito k realizaci projektu. Tato označení se vyskytovala u 26,43 % položek z celkového objemu ceny díla. Podle poskytovatele dotace tím stěžovatel porušil článek XII. smlouvy o poskytnutí dotace ve spojení s článkem 5 Přílohy č. 11 Příručky pro žadatele a příjemce: *Pokyny pro zadávání veřejných zakázek*, neboť nedodržel zásadu rovného zacházení. Druhé pochybení stěžovatele mělo spočívat v přecerpání položky ceny projektové dokumentace. Limitní hodnota stanovená smlouvou o poskytnutí dotace činila 5 % z ceny projektu, přičemž cena projektové dokumentace v projednávané věci překročila tuto hodnotu o 1,19 %. O zjištěných pochybeních byl stěžovatel informován Oznámením o výsledku administrativní kontroly ze dne 7. 3. 2013. Námitky proti uvedeným zjištěním byly rozhodnutím úřadu regionální rady ze dne 4. 4. 2013, čj. RRSV 4227/2013, zamítnuty. Následně úřad regionální rady uložil stěžovateli platebním výměrem odvod do rozpočtu regionální rady ve výši 1 762 068 Kč.

[3] Platební výměr napadl stěžovatel odvoláním, v němž namítal, že zakázka na stavební práce byla zadána v souladu s *Pokyny pro zadávání veřejných zakázek* platnými v době zadání zakázky. V těchto pokynech nebyl uveden zákaz uvádění požadavků nebo odkazů na obchodní firmy a názvy. Nejčastěji se v zadávací dokumentaci objevoval název „POROTHERM“, což je všeobecně na trhu dostupný materiál. Tento požadavek proto nelze podle stěžovatele považovat za diskriminační. Projektová dokumentaci i celé zadávací řízení bylo několikrát kontrolováno úřadem regionální rady, veřejná zakázka na stavební práce dokonce prošla kontrolou před podpisem smlouvy o poskytnutí dotace. Stěžovatel byl vždy informován o tom, že nebyla zjištěna žádná pochybení. V případě nedostatků byl stěžovatel připraven výběrové řízení zrušit a znovu vyhlásit. Stěžovateli se podařilo ve výběrovém řízení zajistit nižší cenu za realizaci projektu. Z toho důvodu došlo k překročení limitní hodnoty ceny za projektovou dokumentaci, neboť původní cena projektové dokumentace vycházela z předpokladu vyšší konečné ceny za projekt. Stěžovatel v rámci odvolacího řízení uvedl, že proti tomuto druhému pochybení jeho odvolání nesměřuje.

[4] Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele a platební výměr potvrdil. Stěžovatel byl podle bodu 1.4 smlouvy o poskytnutí dotace povinen dodržet povinnosti vyplývající z Příručky pro žadatele a příjemce verze 11.0, včetně jejích příloh, mezi nimiž jsou i *Pokyny pro zadávání veřejných zakázek*. Z článku 5 těchto pokynů byl stěžovatel povinen při zadávání veřejných zakázek dodržovat zásady transparentnosti, rovného

pokračování

zacházení a zákazu diskriminace. Tyto zásady pro stěžovatele coby veřejného zadavatele ve smyslu vyplývají i z § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc. Žalovaný konstatoval, že ve výzvě k podání nabídky stěžovatel uvedl názvy některých konkrétních výrobků, resp. výrobků konkrétních společností. Jednalo se např. o POROTHERM, parapetní desky OPTALIT, malbu PRIMALEX, fólii Jutafol, penetrační nátěr Grundierung, podhled KNAUF, cementotřískové desky CETRIS, polystyrénové desky STYRODUR, izolační desky ORSIK nebo hydroizolační desky PARASANBIT. V uvedení takto konkrétních názvů spatřoval žalovaný porušení zásady rovného zacházení, neboť byli upřednostněni konkrétní výrobci a automaticky vyloučení dodavatelé alternativních výrobků. V případě porušení rozpočtové kázně zjištěného po proplacení dotace nezbyvá podle žalovaného než konstatovat, že došlo k porušení rozpočtové kázně a uložit odvod. K námitkám týkajícím se legitimního očekávání stěžovatele o absenci pochybení při zadání veřejné zakázky založeného výsledky kontrol prováděných úřadem regionální rady se žalovaný v rozhodnutí nevyjádřil.

III. Řízení před krajským soudem

[5] Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného dne 22. 11. 2013 žalobu, která se obsahově shodovala s podaným odvoláním. Nad rámec odvolání stěžovatel v žalobě namítal, že zákon o veřejných zakázkách nemohl být porušen, neboť se v projednávané věci jednalo o zakázku malého rozsahu, která tudíž nebyla zadávána dle uvedeného zákona. Stěžovatel nicméně dále uvedl, že je si vědom povinností vyplývajících pro něj z § 6 zákona o veřejných zakázkách. Vyjádřil však přesvědčení, že k jeho porušení nedošlo, neboť předmětem veřejné zakázky byly dodávky stavebních prací a nikoli stavebních materiálů. Uvedení konkrétních názvů nebylo způsobilé porušit zásadu rovného zacházení, všechny výrobky jsou na trhu volně dostupné a běžně prodávány. Každý uchazeč si mohl najít vlastního subdodavatele a zajistit si lepší cenu požadovaného materiálu. Požadavek na konkrétní materiál stěžovatel odůvodnil tím, že výrobky byly uvedeny v projektové dokumentaci a byly navrženy na základě zkušeností projektanta. Stěžovatel namítal, že byl poskytovatelem dotace dne 4. 5. 2011 a dne 28. 3. 2012 informován o tom, že při kontrolách nebyly shledány žádné nedostatky. Závěry následné kontroly po vyplacení dotace byly v přímém rozporu s uvedenými dřívějšími kontrolami. Správní orgány podle stěžovatele nepostupovaly spravedlivě a předvídatelně.

[6] Krajský soud žalobu zamítl. Ztotožnil se přitom se závěrem vysloveným v rozhodnutí žalovaného, podle něhož stěžovatel porušil zásadu rovného zacházení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu přitom dovodil, že je v rozporu nejen s *Pokyny pro zadávání veřejných zakázek* ale i s § 6 zákona o veřejných zakázkách, pokud jsou v zadávací dokumentaci uvedeny názvy konkrétních výrobků konkrétních dodavatelů. Postupem stěžovatele došlo k ohrožení konkurence mezi dodavateli a k ohrožení efektivního nakládání s prostředky z veřejného rozpočtu. Krajský soud z uvedeného důvodu nepovažoval za důvodnou ani námitku, podle níž *Pokyny pro zadávání veřejných zakázek* ve znění účinném k datu podpisu smlouvy o poskytnutí dotace neobsahovaly zákaz uvedení konkrétních názvů. Přestože celá zakázka byla několikrát kontrolována poskytovatelem dotace, nemůže tato okolnost podle krajského soudu zprostit stěžovatele povinností vyplývajících mu ze smlouvy o poskytnutí dotace. Krajský

soud uzavřel, že relevantní není ani malý objem konkrétně poptávaného materiálu (26,43 % z celé zakázky), ani skutečnost, že je na trhu volně dostupný.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností. Pokud podle stěžovatele představoval konkrétně jmenovaný materiál v zadávací dokumentaci pouze malou část z objemu celé zakázky, nemohlo dojít k porušení zákazu rovného zacházení. Zboží navíc bylo na trhu volně dostupné a každý dodavatel si mohl najít subdodavatele tohoto materiálu. Rozhodnutí ve formě odvodu vyměřeného platebního výměrem tak podle stěžovatele není přiměřené. Stěžovatel namítal, že celá veřejná zakázka, včetně zadávací dokumentace, byla ze strany poskytovatele dotace před vyplacením dotace několikrát kontrolována a nebyla zjištěna žádná pochybení. Dospěl-li poskytovatel dotace na základě ex post kontroly ke zcela opačnému závěru a vydal na základě tohoto zjištění platební výměr, porušil zásadu, podle které měl šetřit práva a právem chráněné zájmy stěžovatele. Stěžovatel přitom vyvinul veškeré možné úsilí k tomu, aby podmínky poskytnutí dotace neporušil. Podle kasační stížnosti nebylo možné provést opakovanou kontrolu dle zákona o finanční kontrole bez toho, aby její provedení bylo řádně zdůvodněno zjištěními, které nebyly známy již při předchozí kontrole. Napadený rozsudek je podle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se s výše uvedenou argumentací vypořádal pouze konstatováním, že tato skutečnost nemohla stěžovatele zprostit povinností vyplývajících pro něj ze smlouvy o poskytnutí dotace.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 19. 1. 2015, jímž se ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem. Zrekapituloval závěry přijaté ve správních rozhodnutích a konstatoval, že nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[9] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo v případě je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K těmto vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti.

[11] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle stěžovatele krajský soud nedostatečně odůvodnil, proč považuje za nedůvodnou námitku ohledně dřívějších kontrol poskytovatele dotace, při nichž nebyly zjištěny žádné nedostatky v projektové dokumentaci. Krajský soud tuto

pokračování

námítku podrobně rozvedl v narativní části rozsudku. Ve vlastním odůvodnění k ní uvedl následující: *"Konečný závěr krajského soudu nemůže zpochybnit ani námitka žalobce, dle níž projektová dokumentace a celé výběrové řízení bylo několikrát kontrolováno a veřejná zakázka dokonce prošla kontrolou výběrového řízení před podpisem smlouvy s dodavatelem. Tato skutečnost však v žádném případě nemůže žalobce zprostit povinnosti, k níž se při podpisu smlouvy o poskytnutí dotace zavázal."* Prosté popření důvodnosti, bez uvedení jakýchkoliv úvah vedoucích k takovému závěru, je však zcela v rozporu s požadavky kladenými na odůvodnění rozhodnutí správních soudů. Povinnost krajského soudu uvést, proč tvrzení žalobce nepřisvědčil, je jednou z nejdůležitějších v rozhodovacím procesu. K této povinnosti existuje rozsáhlá a konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu. Z množství rozhodnutí lze citovat například z rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44: *"Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá."*

[12] V projednávané věci byla námitka legitimního očekávání stěžovatele v důsledku pozitivních výsledků kontrol provedených poskytovatelem dotace v žalobě řádně uplatněna, jednalo se o jeden ze stěžejních bodů žaloby. Výše citovaný odstavec z odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje pouze konstatování, že předchozí kontroly projektové dokumentace a výběrového řízení nemohou příjemce dotace zprostit jeho povinností. Toto tvrzení není možno podrobit přezkumu, nelze zjistit, na základě jakých úvah krajský soud k tomuto závěru dospěl. Je vhodné též podotknout, že se nejedná o formální otázku, řádné přezkoumání vznesené námitky může vést k jinému závěru o důvodnosti žaloby. Nejvyšší správní soud považuje napadené rozhodnutí v této části shodně se stěžovatelem za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[13] Stěžovatel dále namítal, že neporušil zásadu rovného zacházení, neboť v zadávací dokumentaci jmenované výrobky byly na trhu volně dostupné. Objem jmenovaných výrobků činil pouze 26,43 % z objemu celé zakázky, i v případě porušení povinností ze strany stěžovatele proto nemohlo vzhledem k takto nízké části objemu zakázky dojít k porušení zásady rovného zacházení. V tomto směru obsahuje rozhodnutí krajského soudu relevantní argumentaci, která umožňuje přezkum, jedná se o otázku obsahově oddělitelnou od nepřezkoumatelné části, Nejvyšší správní soud proto posoudil její důvodnost.

[14] Smlouva o poskytnutí dotace uzavřená mezi stěžovatelem a regionální radou ve svém čl. XII. odst. 1 stanoví, že *příjemce je povinen postupovat při výběru dodavatelů pro uskutečňování projektu podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění. Pokud se na příjemce uvedený zákon nevztahuje nebo se jedná o zakázku malého rozsahu, je příjemce povinen postupovat dle Pokynů pro zadávání veřejných zakázek, které jsou přílohou č. 11 Příručky.* Podle čl. 5 odst. 1 *Pokynů pro zadávání veřejných zakázek* účinných v době uzavření smlouvy o poskytnutí dotace (verze 11.0) je zadavatel povinen při zadávání všech

druhů veřejných zakázek dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Stejná povinnost pro zadavatele vyplývá i z § 6 zákona o veřejných zakázkách, jehož aplikaci připustil v žalobě i sám stěžovatel. Z uvedeného tedy vyplývá, že stěžovatel byl při zadávání veřejné zakázky na dotovaný projekt povinen postupovat tak, aby zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace neporušil.

[15] Z obsahu správního spisu je zřejmé a mezi stranami nesporné, že stěžovatel v zadávací dokumentaci uvedl, že požaduje, aby stavba byla realizována za použití konkrétních výrobků, resp. výrobků konkrétních společností. Jednalo se např. o POROTHERM, parapetní desky OPTALIT, malbu PRIMALEX, fólii Jutafol, penetrační nátěr Grundierung, podhled KNAUF, cementotřískové desky CETRIS, polystyrénové desky STYRODUR, izolační desky ORSIK nebo hydroizolační desky PARASANBIT. Žalovaný a následně i krajský soud považovali uvedení konkrétních názvů stavebního materiálu a výrobků v zadávací dokumentaci za porušení zásady rovného zacházení.

[16] V tomto ohledu je vhodné zdůraznit, že zadávací dokumentace je nejvýznamnějším dokumentem v rámci zadávacího řízení. Za její zpracování je plně odpovědný zadavatel a je povinen zpracovat ji dostatečně kvalitě a s patřičnou odborností tak, aby na jejím základě bylo možné podat odpovídající a vzájemně porovnatelné nabídky. Zásadou rovného zacházení se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008 – 152, z něhož vyplývá, že jejím účelem je zajištění konkurence mezi dodavateli, umožnění hospodářské soutěže a dosažení efektivního nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů. Není přitom přípustné jakýmkoliv způsobem některé dodavatele zvýhodňovat, neboť je to právě konkurence, která nutí uchazeče o veřejnou zakázku, aby si počínali jako v každém jiném obchodně právním vztahu, tj. aby nabídli kvalitní výkon za odpovídající cenu. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 16. 11. 2010, čj. 9 Afs 30/2010 – 182, konstatoval, že právě z těchto důvodů je zadavatel povinen stanovit předmět plnění veřejné zakázky pomocí obecných specifikací (výkon, parametry, charakter výrobku či funkce). „*K technické specifikaci prostřednictvím stanovení a provádění předmětu veřejné zakázky s určitým výrobcem či výrobkem, což je obecně velkým problémem zadávání veřejných zakázek, lze tedy přistoupit pouze a výhradně při splnění určitých striktně vymezených podmínek spočívajících ve zvláštnosti předmětu veřejné zakázky a v tom, že jeho popis stanovený obecnými technickými podmínkami plnění by nebyl přesný a srozumitelný. Pouze za těchto podmínek zadavatel může v zadávací dokumentaci odkázat na určitý konkrétní typ výrobku nebo značky např. pro bližší určení standardu jakosti či dalších vlastností výrobků.*“

[17] Na základě výše uvedených východisek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel uvedl v zadávací dokumentaci podmínky, které byly v rozporu se zásadou rovného zacházení. Uvedení konkrétních názvů výrobků, které stěžovatel, coby zadavatel zakázky, vyžadoval k realizaci projektu dílny, je proto v projednávané věci nutno označit za nepřípustné. Shodně s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že v takovém případě není rozhodné, jaký objem z celkové hodnoty zakázky činil materiál přesně označený stěžovatelem v zadávací dokumentaci či zda je zboží na trhu volně dostupné. Stěžovatel v zadávací dokumentaci nemohl poptávat konkrétní výrobek (podle obchodního názvu) či materiál od konkrétního výrobce. Odpovědnost za porušení tohoto zákazu přitom náleží na zadavateli zakázky bez ohledu na to, jaký objem celé zakázky

pokračování

činily konkrétně poptávané výrobky. Totéž platí i ve vztahu ke skutečnosti, že jsou výrobky či materiál na trhu volně dostupné. Připustil-li by soud takový argument stěžovatele, vedlo by to ke zhroucení systému zadávání veřejných zakázek, neboť většina výrobků a stavebního materiálu je na trhu volně dostupná. Za takových okolností by každý zadavatel mohl v zadávací dokumentaci uvést konkrétní požadovaný výrobek, čímž by z výběrového řízení automaticky vyloučil všechny dodavatele alternativních výrobků, kteří by mohli nabídnout srovnatelný (příp. i lepší) produkt za zajímavější cenu. Argumentace stěžovatele tak jde zcela proti smyslu a účelu zadávání veřejných zakázek.

[18] Na závěr Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že stěžovateli byl odvod stanovený platebním výměrem z valné většiny prominut.

VI. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl na základě uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadené rozhodnutí je zčásti nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 písm. d/ s. ř. s.). V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 3. března 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu