



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad**, sídlem Jeronýmova 1750/21, České Budějovice, zastoupená JUDr. Janem Brodцем, LL.M., Ph.D., advokátem, sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti**: Malá Hluboká a.s., IČO 27728803, sídlem Bašty 416/8, Brno, zastoupená JUDr. Zdeňkem Navrátillem, advokátem, sídlem Bašty 416/8, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. prosince 2019 č. j. MF-28831/2017/1203-19, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2020 č. j. 11 A 13/2020 - 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným v návěti rozhodl na návrh osoby zúčastněné na řízení – společnosti Malá Hluboká a. s. (dále jen „osoba zúčastněná“) o sporu z veřejnoprávní smlouvy tak, že žalobkyně musí osobě zúčastněné do třiceti dnů od nabytí

právní moci rozhodnutí zaplatit neproplacenou část dotace ve výši 728 788 Kč s příslušenstvím a nahradit náklady řízení ve výši 36 440 Kč. Neproplacená část dotace představovala korekci provedenou žalobkyní z důvodu pochybení při zadávání veřejné zakázky týkající se projektu CZ.1.14/31.00/11.02287 s názvem „Rekonstrukce zájezdního hostince na cyklopenzion se společenským sálem a minipivovarem v Českém Rudolci“.

[2] Důvodem krácení dotace bylo zjištění žalobkyně z administrativní kontroly ze dne 18. září 2015, dle něhož osoba zúčastněná (příjemkyně dotace) pochybila při zadávání veřejné zakázky tím, že v zadávací dokumentaci v části 6.4 – *Technické kvalifikační předpoklady* požadovala po uchazečích mimo jiné předložení seznamu provedených stavebních prací podle § 56 odst. 3 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném v příslušném období. Minimální úroveň a způsob prokázání tohoto požadavku stanovila slovy „dodavatel je povinen prokázat minimální úroveň předmětného kvalifikačního předpokladu doložením provedení nejméně jedné nejvýznamnější stavební práce, z toho: jednu stavbu s obdobným předmětem plnění, tedy rekonstrukce památkově chráněné budovy v rozsahu nejméně 30.000.000,- Kč bez DPH“ (dále též „požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy“).

[3] Uvedený požadavek zhodnotila žalobkyně jako diskriminační, neboť nesouvisel s předmětem zadávacího řízení. Osoba zúčastněná tedy dle žalobkyně porušila zásadu zákazu diskriminace podle článku 3 bodu 1 a článku 4 bodu 4.5 Příručky pro žadatele Regionálního operačního programu NUTS 2 Jihozápad ve verzi platné ke dni 19. února 2010 a podle Příručky pro příjemce Regionálního operačního programu.

[4] Žalovaný se s tímto posouzením neztotožnil a rozhodnutím označeným v návěti stanovil žalobkyni povinnost zaplatit krácenou část dotace (viz výše). Dospěl totiž k závěru, že požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy nebyl diskriminační, jelikož nebyl zjevně nepřiměřený ve vztahu k velikosti, složitosti nebo technické náročnosti zakázky a nevybočoval z jejích oprávněných potřeb. Žalovaný zohlednil mj. vyjádření Národního památkového ústavu, dle něhož osoba zúčastněná vedle zájezdního hostince vlastní také sousedící zámek a část bývalého zámeckého areálu, přičemž všechny budovy jsou v havarijním stavu. Národní památkový ústav proto z hlediska památkové péče hodnotil záměr vrátit zámku, zámeckému areálu a přilehlým budovám bývalou podobu jednoho velkého funkčního celku jako vítaný a žádoucí. Žalovaný rovněž odkázal na § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném do 31. prosince 2017, z něhož dovodil, že i ke změně nebo udržovacím pracím na stavbě v okolí kulturní památky je třeba přistupovat citlivě s přihlédnutím ke kulturní památce. Dále žalovaný vyšel z vyjádření oslovených dodavatelů, kteří o zakázku neprojevíli zájem. Nepodání nabídek zdůvodňovali velkou vytižeností a nedostatkem kapacit v době realizace projektu a obavami z toho, že projekt je financován žalobkyní, jež měla v rozhodné době s financováním potíže. Důvodem tedy nebyl sporný požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy.

[5] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) jako nedůvodnou zamítl v návěti uvedeným rozsudkem.

pokračování

[6] Městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu konstatoval, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, neboť zcela jednoznačně uvádí, že požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy diskriminační nebyl, protože nebyl zjevně excesivní a nepřiměřený ve vztahu k velikosti, složitosti nebo technické náročnosti zakázky, ani nevybočoval z oprávněných potřeb zakázky. Závěr o legitimitě požadavku navíc žalovaný podložil provedeným dokazováním.

[7] K nesprávné aplikaci související právní úpravy, konkrétně § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, městský soud uvedl, že se v daném případě jednalo o rekonstrukci 300 let staré budovy zájezdního hostince, která přímo navazuje na areál zámku Český Rudolec a v minulosti se zámkem tvořila jeden funkční celek, takže aplikace zákona o státní památkové péči není důvodem pro vyslovení nesprávnosti či nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. V této souvislosti městský soud odkázal rovněž na vyjádření Národního památkového ústavu. Argumentace žalobkyně, že napadené rozhodnutí vychází z nesprávného hodnocení důkazů, neobsahovala podle městského soudu konkrétní a přezkoumatelná tvrzení, v čem žalobkyně spatřuje opomenutí žalovaného. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že s ohledem na popsanou situaci bylo na osobě zúčastněné, aby uvedla tvrzení a důkazy, proč je nutný požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy. Zásadní totiž byl výklad pojmu skrytá diskriminace a to, zda požadavek osoby zúčastněné takovou diskriminací byl. Podle městského soudu nikoliv, jelikož technický kvalifikační předpoklad odpovídal velikosti, složitosti i technické náročnosti zakázky. Stejný závěr plyne rovněž z provedeného dokazování prohlášeními oslovených dodatelů.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž svou argumentaci rozdělila do dvou okruhů. V první části namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka je totiž toho názoru, že jak městský soud, tak žalovaný se odchýlili od ustálené rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů ohledně posouzení diskriminačního charakteru technického kvalifikačního předpokladu, přičemž svůj postup dostatečně neodůvodnili.

[9] Druhým okruhem námitek napadala stěžovatelka nesprávné posouzení právní otázky, konkrétně možnost aplikace § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v projednávaném případě. Podle stěžovatelky budova zájezdního hostince do režimu uvedeného ustanovení nespádá, takže není založen důvod, pro který by vybraný dodavatel měl mít zkušenost se stavebními pracemi týkajícími se památkově chráněné budovy. Stanovení takového kvalifikačního předpokladu je diskriminační a neoprávněné, na čemž nic nemění ani náhodný průzkum části trhu v podobě oslovení několika dodavatelů s otázkou, z jakého důvodu nepodali nabídku. I když oslovení dodavatelé uvedli, že nepodali nabídku z jiných důvodů než kvůli spornému kvalifikačnímu předpokladu, nevylučuje to podle stěžovatelky, že k potenciálnímu ovlivnění výběru nejvýhodnější nabídky mohlo dojít.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval celý dosavadní průběh řízení a navrhl, aby Nejvyšší správní soud stížnost zamítl. K námitkám stěžovatelky žalovaný uvedl, že pokud se jednalo o rekonstrukci 300 let staré budovy, která přímo navazuje na areál zámku Český Rudolec a v minulosti se zámkem tvořila jeden velký funkční celek, je více než žádoucí a v souladu s účelem zákona o státní památkové péči, aby se i na tento záměr zákon vztahoval. K tomu s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu dodal, že požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy nebyl skrytě diskriminační a rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný.

[11] Osoba zúčastněná navrhla zamítnutí kasační stížnosti a podotkla, že stěžovatelka ve stížnosti neuvádí žádné argumenty, se kterými by se městský soud a žalovaný již nevypořádali. Dále odkázala osoba zúčastněná na svá dřívější vyjádření.

[12] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že se městský soud se všemi body žaloby systematicky vypořádal, jasně a srozumitelně uvedl, které okolnosti považuje za stěžejní, a rozhodnutí tedy v duchu výše citované judikatury řádně odůvodnil. Stěžovatelka rozčlenila v žalobě své námitky do dvou okruhů podobně jako v kasační stížnosti. Jak argumenty týkající se nesprávné aplikace související právní úpravy, tak argumenty ohledně nesprávného hodnocení předložených důkazů městský soud zohlednil a reagoval na ně vlastním uceleným argumentačním systémem. Námitka stěžovatelky stran nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tedy není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že stěžejní je posouzení, zda požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy lze hodnotit jako diskriminační. Pokud totiž postup osoby zúčastněné nelze hodnotit jako skrytou diskriminaci a stanovený požadavek nebyl zjevně nepřiměřený, je vypořádávání navazujících argumentů stěžovatelky bezpředmětné, neboť předpokládají opak. To se týká především argumentace založené na několika rozhodnutích Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Stěžovatelka cituje rozhodnutí podporující závěr, že požadavek stanovený osobou zúčastněnou mohl potenciálně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Avšak z povahy věci každý kvalifikační předpoklad sníží počet subjektů, které se mohou o veřejnou zakázku ucházet. Je-li však požadavek zadavatele zakázky přiměřený vzhledem k potřebám konkrétní zakázky, je omezení počtu uchazečů toliko logickou konsekvencí, která sama o sobě neznamena postup v rozporu s pravidly pro zadávání zakázek (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2015 č. j. 1 Afs 161/2015 - 54, bod 14).

[16] S ohledem na výše uvedené se jeví zcela namístě posoudit požadavek osoby zúčastněné hledisky pro hodnocení skryté diskriminace, které vyplývají z rozsudku

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008 č. j. 1 Afs 20/2008 - 152, č. 1771/2009 Sb. NSS, jak učinil už městský soud i žalovaný. Z citovaného rozsudku plyne, že „shledání skryté diskriminace je přípustné tam, kde kvalifikační předpoklady jsou vskutku excesivní a jasně vybočují z oprávněných potřeb dané zakázky.“ Klíčovým prvkem přitom je zjevná nepřiměřenost kvalifikačních předpokladů ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky. Zadavatelé přitom mají prostor pro legitimní ekonomickou úvahu, ve které požívají jistou míru diskrece (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2018 č. j. 9 As 195/2017 - 47, bod 30).

[17] Otázka, kterou je v projednávané věci nutné zodpovědět, proto zní, zda byl požadavek na prokázání zkušenosti s rekonstrukcí památkově chráněné budovy zjevně nepřiměřený. Tento problém je ostatně rovněž jádrem druhého okruhu kasačních námitek, v němž stěžovatelka namítá nesprávné posouzení právní otázky. Konkrétně namítá, že zájezdní hostinec není uveden ani na seznamu kulturních památek, ani na něj nelze vztáhnout § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Podle stěžovatelky tedy nebyl založen důvod, pro který by vybraný dodavatel měl mít zkušenost se stavebními pracemi týkajícími se památkově chráněné budovy. S takovým závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, naopak souhlasí s městským soudem i žalovaným v tom, že daný požadavek nebyl zjevně nepřiměřený, a tudíž ani diskriminační.

[18] Veřejná zakázka zadávaná osobou zúčastněnou se týkala 300 let starého bývalého zájezdního hostince, jenž sice kulturní památkou není, avšak přiléhá k zámku Český Rudolec, který kulturní památkou je. Z vyjádření Národního památkového ústavu na podporu záměru záchrany a obnovy zámeckého areálu v Českém Rudolci k tomu plyne, že rekonstrukce a využití bývalého zájezdního hostince, ale i dalších objektů bývalého zámeckého areálu ve vlastnictví osoby zúčastněné, jsou přínosné, neboť „v minulosti vytvářely se zámkem jeden velký funkční celek. Je žádoucí, aby i jejich současné využití tuto skutečnost zohlednilo.“ K tomu Národní památkový úřad dodává, že „nyní nevyužívané polorozbořené objekty by velmi negativně ovlivnily celkový estetický dojem z rekonstruovaného zámku a zámeckého parku.“ Vyjádření měla osoba zúčastněná k dispozici už v době, kdy žádala u stěžovatelky o dotaci, takže lze dovodit, že už od začátku realizace projektu spolupracovala s Národním památkovým ústavem coby odbornou organizací státní památkové péče. Ostatně to Národní památkový ústav ve vyjádření sám potvrzuje a hodnotí projekty osoby zúčastněné vedoucí k rekonstrukci zámku, objektů bývalého hospodářského zázemí zámku i objektů přiléhajících k zámeckému parku jako maximálně potřebné a prospěšné.

[19] Z uvedeného plyne, že požadavek osoby zúčastněné, aby rekonstrukci bývalého zájezdního hostince realizoval subjekt se zkušeností s rekonstrukcí památkově chráněné budovy, nebyl zjevně nepřiměřený. Jinými slovy, jelikož jde o 300 let starou budovu, která přímo sousedí s kulturní památkou a má s ní tvořit jeden velký funkční celek, jak tomu bylo i historicky, nevybočuje požadavek osoby zúčastněné z oprávněných potřeb dané zakázky, natož excesivně. Záměr rekonstruovat bývalý zájezdní hostinec citlivě, aby působil v synergii se zámkem a jeho okolím, hodnotil z pohledu památkové péče kladně i odborný orgán k tomu učený. Osoba zúčastněná tedy nejednala diskriminačně, nýbrž v míře přiměřené povaze zakázky sledovala legitimní cíl, jímž je historická a estetická hodnota jí vlastněného areálu.

[20] Nejvyšší správní soud se nicméně zcela neztotožňuje s argumentací žalovaného a městského soudu prostřednictvím § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Toto ustanovení vyžaduje, aby si *vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti* předem vyžádal závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Extenzivní výklad tohoto ustanovení, jež zatěžuje vlastníky taxativně vymezených nemovitostí povinnostmi, které jiní nemají, není na místě. Zájední hostinec, který osoba zúčastněná rekonstruovala, není v památkové rezervaci, památkové zóně ani v ochranném pásmu památkově chráněného objektu, resp. žádná taková okolnost neplyne ze spisu. Stěžovatelka tudíž oprávněně namítala, že § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči na projednávaný případ nedopadá, nešlo však o argumentaci nosnou, jež by mohla ovlivnit výsledné právní posouzení.

[21] Nejvyšší správní soud v obecné rovině považuje za legitimní zájem na citlivém přístupu k prostředí, v němž se kulturní památka nachází. V tomto zájmu mohou být i přísnější nároky na rekonstrukci staveb přilehlých ke kulturní památce, jimž samotným památková ochrana nesvědčí. Argumentace městského soudu tento zájem sledovala, byť byla nepřipadně opřena o § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Námitky stěžovatelky tudíž v konečném důsledku nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročez se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné žádnou povinnost ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, osoba zúčastněná tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. března 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu

