



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **BBP Stavby s. r. o.**, se sídlem Korunovační 103/6, Praha 7, zastoupen Mgr. Tomášem Krutákem, advokátem se sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, **za účasti:** Královéhradecký kraj, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, č. j. 31 Af 83/2020 - 80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 8. 2020, č. j. ÚOHS-25469/2020/512/PHn (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), zamítl návrh žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele – osoby zúčastněné na řízení (dále též „zadavatel“) učiněných při zadávání veřejné zakázky „Snížení energetické náročnosti budov v nemocnici Nový Bydžov“ s tím, že nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření [§ 265 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, dále též „ZZVZ“]. Žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí rozkladem, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 27. 10. 2020, č. j. ÚOHS 31206/2020/323/Vvá (dále též „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalovaného správní žalobu. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Nepřisvědčil námitce, že s ohledem na zásadu rovného zacházení byl zadavatel povinen postupovat vůči žalobci podle § 46 ZZVZ a vyzvat ho k objasnění jeho nabídky, jako to učinil u jiného uchazeče (TOMIreko, s.r.o., se sídlem Karlovo náměstí 48, 674 01 Třebíč, dále též „vybraný dodavatel“). Podle krajského soudu byly vady označených nabídek odlišné, a nelze tak hovořit o srovnatelném postavení uchazečů. U vybraného dodavatele byly nejasnosti u některých údajů v nabídce (nesoulad mezi cenami v krycím listu a ve smlouvě o dílo), v případě žalobcovy nabídky však šlo o zjevné překročení jasně stanovených maximálních dílčích cen, resp. rozpor jeho nabídky se zadávacími podmínkami (podle nichž překročení dílčí nabídkové ceny vede k vyloučení nabídky). S ohledem na uvedené zadavatel nepochybil, pokud žalobce nevyzval dle § 46 ZZVZ k doplnění jeho nabídky. Soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalovaný svým rozhodnutím nepřipustně nahradil odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Soud neshledal v rozhodnutí správních orgánů ani žádné jiné zásadní vady. Ke všem otázkám a námitkám, které byly pro posouzení věci rozhodné, se žalovaný podrobně vyjádřil; z jeho rozhodnutí je znatelné komplexní posouzení dané věci. Nelze tedy souhlasit s tím, že by žalovaný posoudil věc nedostatečně nebo že by se některými námitkami nezabýval. Stejně tak neshledal soud důvodné ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek stěžovatel obsáhle poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku. Podle stěžovatele krajský soud řádně nevypořádal všechny žalobní námitky. Krajský soud z větší části pouze opakuje argumenty správních orgánů, ale konkrétními argumenty stěžovatele se věcně nezabývá. Ve druhém okruhu stížních námitek stěžovatel poukazoval na nezákonnost dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud nesprávně posoudil otázku, zda byla porušena zásada rovného zacházení dle § 6 odst. 2 ZZVZ. Zadavatelem zvolený postup (aprobovaný správními orgány) odporuje dosavadní praxi žalovaného (k tomu stěžovatel obsáhle citoval pasáže z rozhodnutí žalovaného). Zadavatel využil možnost objasnění nabídky dle § 46 ZZVZ u vybraného dodavatele (TOMIreko, s.r.o.), avšak nikoliv u stěžovatele. Stěžovatelova nabídka přitom rovněž trpěla odstranitelnou vadou. Nadto byla jeho nabídka ekonomicky výhodnější. Uvedeným došlo k porušení zásady rovného zacházení a zásady legitimního očekávání ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), jakož i k porušení principu 3E ve smyslu ZZVZ. Stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle polemizoval s dílčí argumentací krajského soudu, zejména pak s argumentací obsaženou v bodě 20 rozsudku. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[4] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti. V něm shrnul a rozvedl argumentaci obsaženou ve správních rozhodnutích, ve vyjádření k žalobě a v rozsudku krajského soudu. Kasační námitky důvodnými neshledal. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti 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.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož*

výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby. Z odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, atd.).

[11] Ačkoliv by si jistě bylo lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek a stěžovatelovy argumentace (zejména stran nerespektování dosavadní praxe žalovaného), nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). V souladu s uvedeným krajský soud postupoval. Přezkoumatelné jsou i úvahy krajského soudu ohledně namítaných vad v řízení před správními orgány, nerovného postavení uchazečů a navazujících otázek.

[12] Nepřezkoumatelnost rozsudku přitom nezpůsobuje ani skutečnost, že krajský soud převzal závěry správních orgánů, resp. se s jejich odůvodněním ztotožnil. Je-li napadené správní rozhodnutí řádně odůvodněno, je přípustné, aby si krajský soud, nedochází-li k jiným závěrům, správné závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil. V duchu zásady hospodárnosti a ekonomie řízení totiž není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené (viz například rozsudky zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47).

[13] Nejvyšší správní soud dodává, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). S kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je třeba zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí

pokračování

soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami však rozsudek krajského soudu netrpí.

[14] V dalším okruhu námitek stěžovatel dovozoval naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.

[16] Z judikatury vyplývá, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009 - 48, ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 - 124, atp.).

[17] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační argumentace (kterou je až na výjimky vázán – srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a na něj navazující judikaturu) důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu z důvodu nesprávného právního posouzení.

[18] Nejvyšší správní soud rozumí argumentaci stěžovatele a souhlasí s ním v tom, že i na dané řízení se aplikují zásady obsažené v § 6 odst. 2 ZZVZ, jakož i zásady obsažené ve správním řádu (srov. § 2 a násl.). V daném konkrétním případě s přihlédnutím ke všem okolnostem věci však není názoru, že k porušení uvedených zásad došlo. Dodává přitom, že věc je hraniční a pouze všechny okolnosti věci v jejich souhrnu vedly soud k takovému závěru.

[19] Mezi účastníky řízení není žádného sporu ohledně skutkových okolností ve věci, proto není potřeba je podrobněji opakovat. Jádrem dané věci představuje otázka, zda byl zadavatel povinen postupovat vůči stěžovateli podle § 46 ZZVZ, resp. vyzvat ho k objasnění nabídky i za situace, kdy tři ze čtyř dílčích nabídkových cen překračovaly maximální dílčí nabídkové ceny stanovené v zadávacích podmínkách (stěžovatel překročil maximální dílčí nabídkovou cenu A.2 – Snížení energetické náročnosti budov v nemocnici Nový Bydžov – objekt č. p. 493 – kotelna – o 164 004,07 Kč bez DPH a dále maximální dílčí nabídkové ceny za prostředky povinné publicity A a B, u obou o 8 000 Kč bez DPH).

[20] Podle § 46 ZZVZ (nazvaného *Objasnění nebo doplnění údajů, dokladů, vzorků nebo modelů*): (1) Zadavatel může pro účely zajištění řádného průběhu zadávacího řízení

požadovat, aby účastník zadávacího řízení v přiměřené lhůtě objasnil předložené údaje, doklady, vzorky nebo modely nebo doplnil další nebo chybějící údaje, doklady, vzorky nebo modely. Zadavatel může tuto žádost učinit opakovaně a může rovněž stanovenou lhůtu prodloužit nebo prominout její zmeškání. (2) Po uplynutí lhůty pro podání nabídek nemůže být nabídka měněna, nestanoví-li tento zákon jinak; nabídka však může být doplněna na základě žádosti podle odstavce 1 o údaje, doklady, vzorky nebo modely, které nebudou hodnoceny podle kritérií hodnocení. V takovém případě se doplnění údajů týkajících se prokázání splnění podmínek účasti za změnu nabídky nepovažují, přičemž skutečnosti rozhodné pro posouzení splnění podmínek účasti mohou nastat i po uplynutí lhůty pro podání nabídek. (3) Za objasnění se považuje i oprava položkového rozpočtu, pokud není dotčena celková nabídková cena nebo jiné kritérium hodnocení nabídek.

[21] Podle § 48 odst. 1 písm. a) ZZVZ může zadavatel vyloučit účastníka zadávacího řízení, pokud údaje, vzorky nebo modely předložené účastníkem řízení nesplňují zadávací podmínky nebo je účastník zadávacího řízení ve stanovené lhůtě nedoložil.

[22] Ustanovení § 46 ZZVZ tedy upravuje postup při objasnění nebo doplnění údajů, dokladů, vzorků nebo modelů. Zadavatel může požadovat, aby účastník zadávacího řízení v přiměřené lhůtě objasnil předložené údaje, doklady, vzorky nebo modely nebo doplnil další chybějící údaje, doklady, vzorky nebo modely. Nejedná se přitom o obecnou povinnost zadavatele (srov. dikci § 46 odst. 1 ZZVZ a přiměřeně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 10 As 55/2015 - 46, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2011, č. j. 62 Af 50/2010 - 104, č. 2608/2012 Sb. NSS). Zákon vychází z toho, že zadavatel *může* pro účely zajištění řádného průběhu zadávacího řízení požadovat, aby účastník zadávacího řízení v přiměřené lhůtě objasnil, resp. doplnil předložené údaje, doklady, atp. Fakultativnost uvedeného postupu potvrzuje i důvodová zpráva k § 46 ZZVZ (přístupná např. v systému ASPI), podle níž uvedené ustanovení „určuje pravidla pro postup zadavatele při objasnění nebo doplnění údajů, dokladů, vzorků nebo modelů předložených účastníky zadávacího řízení za účelem splnění zadávacích podmínek. Je-li to pro zajištění řádného průběhu zadávacího řízení nezbytné, může zadavatel požadovat, aby účastník zadávacího řízení objasnil nebo doplnil skutečnosti jím uváděné a deklarované údaje, doklady, vzorky nebo modely.“ Nejinak se na § 46 ZZVZ dívá i odborná literatura. Např. podle komentáře od Podešva, V. a kol. (*Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2016, komentář k § 46 odst. 1 ZZVZ) neobsahuje označené ustanovení povinnost zadavatele vyzvat uchazeče k odstranění vad jejich nabídky: „Autoři tohoto komentáře upozorňují, že možnost žádat o objasnění či doplnění údajů, dokladů, vzorků nebo modelů je oprávněním zadavatele. Nelze totiž považovat za v rozporu s řádným průběhem zadávacího řízení, pokud dojde k vyloučení účastníků zadávacího řízení z toho důvodu, že nejsou schopni předložit žádosti o účast, předběžné nabídky či nabídky dostatečné a úplné (za předpokladu jednoznačně formulovaných zadávacích podmínek). (...) Zadavatelé by měli přistupovat k výzvě dle komentovaného ustanovení zejména v případech drobných pochybení, která působí nejednoznačnost údajů či dokladů v nabídkách (či jiných úkonech účastníků), přičemž tato nejednoznačnost je snadno odstranitelná právě na základě postupu dle výzvy, a současně vinou nejednoznačnosti nelze nabídky hodnotit, případně nelze na jejich základě (či na základě jiných úkonů) učinit jednoznačný závěr ohledně splnění podmínek účasti.“

pokračování

[23] I podle názoru Nejvyššího správního soudu zadavatel v daném specifickém případě nepochybil, pokud vyzval k objasnění nabídky jen vybraného dodavatele. Jak správně dovodily správní orgány i krajský soud, stěžovatel a vybraný dodavatel nebyli ve srovnatelném postavení. Vady jejich nabídek nebyly obdobné, přičemž odlišnost vad jejich nabídek odůvodňovala i možnost odlišného postupu. V případě vybraného dodavatele spočívala vada nabídky v její vnitřní rozpornosti. Vybraný dodavatel totiž uvedl rozdílné dílčí nabídkové ceny v krycím listu nabídky a ve smlouvě o dílo (celková cena přitom byla shodná). V důsledku tohoto pochybení bylo nejasné, které dílčí ceny jsou rozhodné. Jednalo se přitom o nejasnosti seznatelné na první pohled, které byly snadno odhalitelné, a bylo u nich možné předpokládat, že je vybraný uchazeč k výzvě zadavatele jednoduše vysvětlí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 172/2018 - 44, a v něm citovanou judikaturu, jakož i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2011, č. j. 62 Af 50/2010 - 104). V případě stěžovatelovy nabídky se však o takové nejasnosti nejednalo, respektive se vůbec nejednalo o nejasnosti. Stěžovatel předložil nabídku bez vnitřních rozporů. Jeho nabídka nevzbuzovala pochybnosti o tom, jaké dílčí nabídkové ceny je nutné považovat za rozhodné. Stěžovatelova nabídka však odporovala přímo zadávacím podmínkám; jeho nabídka překračovala jednoznačně stanovené maximální dílčí ceny. Jak přitom správně dodal krajský soud, odlišnost postavení obou dodavatelů a jejich nabídek je akcentována i tím, že zadavatel v zadávacích podmínkách zcela explicitně jednu kategorii vad nabídky oddělil od ostatních s tím, že takovou vadu považuje za natolik zásadní, že musí vždy vést k odmítnutí nabídky. K tomu odkazuje soud na čl. 3 zadávacích podmínek, který jednoznačně uvádí, že „[p]řekročí-li dílčí nabídková cena účastníka hodnotu dílčí nabídkové ceny výše uvedené, může být účastník z účasti ve veřejné zakázce vyloučen, pokud by měl být dodavatel vybraným dodavatelem, bude vyloučen vždy.“ Stěžovatel přitom ani netvrdí, že by proti uvedené zadávací podmínce brojil. Sám nadto připouští, že k popsánému pochybení (rozpornosti se zadávacími podmínkami) došlo v důsledku administrativního nedopatření na jeho straně. Je to přitom účastník (stěžovatel), nikoliv zadavatel, kdo nese zodpovědnost za správnost a úplnost podané nabídky. Stejně jako zadavatel odpovídá za správnost a úplnost zadávacích podmínek, odpovídá uchazeč za svou nabídku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 202/2014 - 42, ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 172/2018 - 44, atp.). S ohledem na znění zadávacích podmínek si přitom stěžovatel musel být vědom toho, jaké následky bude mít podání nabídky v rozporu se zadávacími podmínkami, přičemž to lze klást pouze k jeho tíži (podpůrně srov. k výše uvedeným závěrům rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 202/2014 - 42, jakož i Dvořák, D., Machurek, T., Novotný, P., Šebesta, M. a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, komentář k § 46).

[24] Výše uvedeným soud nikterak nesnižuje význam zásad obsažených v ZZVZ. Správní soudy setrvale judikují, že zadavatelé při postupu podle ZZVZ musí dodržovat zásady transparentnosti, přiměřenosti, zákazu diskriminace, jakož i zásadu rovného zacházení (srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Ca 77/2008 - 45, ze dne 16. 8. 2011, č. j. 62 Ca 43/2009 - 52, ze dne 26. 4. 2012, č. j. 62 Af 61/2010 - 332, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 As 40/2004 - 62, ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 - 152, ze dne 15. 10. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 - 159, ze dne 20. 7. 2012, č. j. 7 Afs 31/2012 - 55, ze dne 30. 9. 2014,

č. j. 3 As 63/2014 - 28, ze dne 7. 2. 2013, č. j. 7 Afs 57/2012 - 93, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 Afs 161/2015 - 54, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 As 255/2014 - 36, atp.). Nejvyšší správní soud však není názoru, že by v daném konkrétním případě (s ohledem na výše uvedené odlišnosti nabídky stěžovatele a vybraného dodavatele a celkový kontext věci) bylo třeba za pomoci uvedených zásad shledat postup zadavatele, resp. návazný kontrolní postup správních orgánů nezákonným. Nelze po zadavateli požadovat, aby předvídal, že se uchazeči s nabídkou důkladně neseznámí, a aby zadavatelé za tímto účelem aktivovali § 46 ZZVZ. Výklad, kterého se domáhá stěžovatel, by *ad absurdum* znamenal, že zadavatel by byl povinen zkoumat, zda každá diskvalifikační informace uvedená v návrhu není produktem pochybení. To však není účelem § 46 ZZVZ.

[25] S ohledem na výše uvedené důvody nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit s tím, že povinností zadavatele bylo stěžovatele vyzvat k doplnění jeho nabídky, resp. s tím, že povaha pochybení uchazečů nebyla podstatná. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tomu bylo v dané věci přesně naopak. Každou věc je přitom třeba posuzovat individuálně, a výše uvedené tak nelze vidět jako obecný návod pro postup zadavatelů a uchazečů. S ohledem na koncepci § 46 ZZVZ a možné variace zadávacích podmínek, nabídek uchazečů atp. lze jen obtížně vytvořit algoritmus, který by chirurgicky přesně stanovil hranici, kdy zadavatel musí vyzvat uchazeče podle shora označeného ustanovení k doplnění jeho nabídky.

[26] Nejvyšší správní soud dodává, že oporu pro výklad stěžovatele nelze nalézt ani v judikatuře správních soudů. Z té lze naopak vyčíst (nepřímo – což je třeba zdůraznit) oporu pro postup zadavatele. V tomto smyslu lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 172/2018 - 44, podle něhož zadávací řízení představuje formalizovaný postup, jehož nedodržení může vést k negativním důsledkům pro konkrétního uchazeče projevujícím se například i ve ztrátě příležitosti se o zakázku ucházet a následně ji plnit. Stejně jako zadavatel odpovídá za správnost a úplnost zadávacích podmínek, odpovídá uchazeč plně za svou nabídku (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 202/2014 - 42). Obdobně srov. i judikaturu Krajského soudu v Brně (soud zdůrazňuje, že se jedná o judikaturu k dřívější právní úpravě). Např. z rozsudku ze dne 6. 10. 2010, č. j. 62 Ca 68/2008 - 54, vyplývá, že koncipování nabídkové ceny ze strany uchazeče nelze považovat za nejasnost či nesrovnalost v nabídce, která by založila povinnost zadavatele, resp. hodnotící komise postupovat podle § 76 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též „ZVZ z roku 2006“). Uvedený institut totiž slouží k odstranění nejasností například ve formě rozporných údajů nebo nedostatečného popisu některých aspektů nabízeného plnění. Tak tomu ale v případě posuzovaném krajským soudem nebylo, neboť účastníci uvedli, že nabídková cena neobsahuje mimo jiné náklady na tlumočení a překládání a jiné výdaje. Již tato informace, aniž by bylo třeba cokoli vyjasňovat, byla dostatečná pro závěr, že nabídková cena není konečná, a nabídka tak nesplňuje požadavek zakotvený v zadávací dokumentaci. Zadavatel tedy ve vztahu k této otázce neměl žádné nejasnosti, které by bylo třeba prostřednictvím institutu podle § 76 odst. 3 ZVZ z roku 2006 odstraňovat. Obdobně lze poukázat i na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2010, č. j. 62 Af 28/2010 - 267, ze kterého vyplývá, že argumentace, podle níž měl zadavatel účastníka vyzvat, aby objasnil to, co předložil, postupem podle § 59 odst. 4 ZVZ z roku 2006, je nepřipadná. Jednak nejde o povinnost zadavatele („zadavatel může“), navíc

pokračování

z výše uvedeného vyplývá, že v daném případě splnění tohoto kvalifikačního předpokladu žalobce nesplnil vůbec, a tedy je splněn předpoklad pro výjimku z takového možného postupu zadavatele stanovenou v § 59 odst. 4 ZVZ z roku 2006.

[27] Stěžovatel dále namítal, že postup správních orgánů v dané věci odporuje dosavadní praxi žalovaného a porušuje zásadu legitimního očekávání, resp. narušuje právní jistotu (k tomu odcitoval dílčí části rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2012, č. j. ÚOHS-S434/2012/VZ-20216/2012/513/PPO, ze dne 8. 9. 2017, č. j. S0232/2017/VZ-26250/2017/512/MHr, ze dne 13. 2. 2013, č. j. ÚOHS-S481/2012/ VZ-2808/2013/522/MSc, ze dne 27. 2. 2012, č. j. ÚOHS-S488/2011/ VZ-1973/2012/510/MGr, ze dne 3. 2. 2012, č. j. ÚOHS-S548/2011/VZ-19692/2011/510/KČe, ze dne 21. 4. 2011, č. j. ÚOHS-S69/2011/VZ-4446/2011/540/Vku, resp. rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 8. 6. 2012, č. j. ÚOHS-R30,31/2012/KO-8999/2012/310/ASc, ze dne 21. 10. 2011, č. j. ÚOHS-R103/2011/VZ-15912/2011/31-0./ASc/JSl).

[28] Soud k této argumentaci konstatuje, že si plně uvědomuje význam zavedené správní praxe a nutnosti jejího dodržování. Ustálená správní praxe je relevantní pro posouzení předvídatelnosti činnosti veřejné správy (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1047). Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací však musí být nutně rozporné se zásadami správního procesu (vč. zásady legitimního očekávání). Porušení zásad správního řízení je třeba posuzovat optikou konkrétních skutkových okolností a celkového kontextu věci (srov. § 2 a násl. správního řádu, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS; ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 - 71, ze dne 17. 8. 2017, č. j. 9 As 189/2016 - 32, ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 172/2018 - 44, atp., a Hrabák., J.: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, Wolters Kluwer, Praha 2018). V dané věci žalovaný i předseda žalovaného dostali povinnosti individuálního posouzení věci, jakož i dalším povinností vyplývajícím pro ně z procesní úpravy a judikatury. Důkladně se zabývali otázkou souladnosti svého postupu se svou předchozí praxí, resp. se závěry dřívějších rozhodnutí vč. těch akcentovaných stěžovatelem (srov. zejména bod 113 a násl. prvostupňového rozhodnutí a str. 6 a násl. žalovaného rozhodnutí). V uvedených rozhodnutích je řádně vysvětleno, proč postup zadavatele v dané věci nelze připodobnit postupu zadavatelů v jiných věcech. Žalovaný mj. zdůraznil rozdíl mezi nejasností v nabídce vybraného dodavatele a jednoznačným porušením zadávacích podmínek v nabídce stěžovatele. Ze stejných východisek pak vyšel i krajský soud. Přestože krajský soud výslovně nereagoval na námitky stěžovatele týkající se citované rozhodovací praxe a údajného odchýlení se žalovaného od této praxe, je z napadeného rozsudku zřejmé, jak se k tomuto žalobnímu bodu postavil. Krajský soud důkladně porovnal postavení vybraného dodavatele a stěžovatele, resp. vady jejich nabídek. Shledal, že se významně liší, přičemž tato odlišnost vede i k nutnosti jiného procesního postupu. S tímto souhlasí i kasační soud (viz výše). Stěžovatel přitom v kasační stížnosti ani netvrdil, že by některé z jím označených rozhodnutí posuzovalo přesně takovou situaci (konkurence vzájemně odlišných nabídek, z nichž jedna obsahovala zjevný nesoulad mezi cenami v krycím listu a ve smlouvě o dílo, a druhá překračovala maximální dílčí ceny a tím se dostávala do rozporu se zadávacími podmínkami, podle nichž překročení dílčí nabídkové ceny vede k vyloučení nabídky). To jednoznačně nelze dovodit ani z pasáží

správních rozhodnutí citovaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dodává, že je striktně vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Rozsah, resp. hloubka stížnostní argumentace předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti dále polemizoval s argumentací krajského soudu obsaženou v bodě 20 rozsudku. K této argumentaci kasační soud předesílá, že ji krajský soud uvedl pouze nad rámec své nosné argumentace (se kterou se kasační soud ztotožnil a považuje ji za dostačující pro zamítnutí žaloby – viz výše), a tedy jako tzv. *obiter dictum*. V řízení o kasační stížnosti však není namístě posuzovat takové námitky, které se nijak nemohou promítnout do výsledku řízení, resp. posuzovat důvody, na kterých nestojí *ratio decidenci* napadeného rozsudku. Pokud jsou úvahy vyslovené krajským soudem uvedeny nad rámec rozhodovacích důvodů, nemůže mít jejich zpochybnění vliv na zákonnost napadeného rozsudku (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87, ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 254/2014 - 48, atp.). To plně platí i pro nynější věc. Pouze v obecné rovině soud dodává, že souhlasí s tím, že doplňující argumentace v bodě 20 rozsudku není dostatečně vyargumentovaná a podložená. Jak již však bylo výše uvedeno, na ní rozsudek krajského soudu nestojí. Nejvyšší správní soud k navazující argumentaci doplňuje, že neshledává zásadní rozpory mezi odůvodněními správních rozhodnutí a rozsudkem krajského soudu. Stěžovatel vytrhává dílčí závěry z jednotlivých rozhodnutí a staví je do umělé kontrapozice. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by postupem žalovaného a krajského soudu vznikala nepřehledná situace pro budoucí vývoj v oblasti veřejných zakázek. Každý případ je třeba posuzovat individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci (viz rovněž výše).

[30] Ani žádné jiné kasační tvrzení nebylo s to vést ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se s jádrem rozsudku krajského soudu (rozdílnosti v nabídkách stěžovatele a vybraného uchazeče a z toho plynoucí možnost rozdílného postupu zadavatele) ztotožnil a v podrobnostech v tomto ohledu na jeho odůvodnění odkazuje. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (viz např. § 109 s. ř. s.).

[31] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[32] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

pokračování

[33] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. června 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu