



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce: **ALLMO - PROFIL, společnost s ručením omezeným (zkratka ALLMO - PROFIL spol. s r.o. nebo ALLMO - PROFIL s.r.o.),**
IČ: 632 17 911,
se sídlem Bílá Třemešná 263, 544 72,
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Hruškou,
se sídlem Svatojanské náměstí 47, 541 01 Trutnov,

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu,**
se sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 24. 3. 2021, č. j. MPO 727259/20/61100/01000,

takto:

I. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 24. 3. 2021, č. j. MPO 727259/20/61100/01000, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobce, JUDr. Michala Hrušky, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr průmyslu a obchodu (dále jen „ministr“) nevyhověl námitkám žalobce jakožto příjemce dotace z Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost a potvrdil jako plně oprávněné opatření podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“) o krácení dotace v plné výši 100 % (dále jen „Opatření“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný jako poskytovatel dotace svým opatřením zkrátil žalobci dotaci o 100 % z důvodu údajného nedodržení podmínek pro poskytnutí dotace žalobcem. Žalovaný dospěl k závěru, že pokud byla míra podpory větší než 50 %, měl žalobce postupovat podle Pravidel pro výběr dodavatelů, č. j. MPO 78933/19/61010/61000 s účinností od 10. 1. 2020 (dále jen „PpVD“) a jeho povinností tedy bylo zrealizovat výběrové řízení. Jelikož žalobce výběrové řízení nerealizoval, ale pouze vybraným potenciálním zájemcům rozeslal výzvy k podání nabídky, postupoval nesprávně, a proto byla dotace krácena. Žalobce tedy postupoval v rozporu s bodem 1.2 PpVD, když neprovedl výběrové řízení podle PpVD.
3. Žalobce sice použil k úhradě více než 50 % peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu EU, ale nikoliv k úhradě nadlimitní či podlimitní zakázky, nýbrž k úhradě zakázky malého rozsahu. PpVD zde analogicky užívají zákonnou definici tzv. dotovaného zadavatele, což je výraz podle dřívější právní úpravy zákona o veřejných zakázkách. Žalobce dále odkazuje na § 4 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Jelikož PpVD neobsahují vlastní výklad pojmu „podlimitní“, je třeba tento pojem vykládat v souladu se zákonem, tedy, že podlimitní zakázka je zakázka s předpokládanou hodnotou vyšší než 2 mil. Kč bez DPH. Předpokládaná hodnota této zakázky na fotovoltaickou elektrárnu (dále jen „FVE“) byla 800 000 Kč, nejednalo se o podlimitní zakázku a zadavatel tak nesplňuje definiční znaky podle bodu 1.2 PpVD.
4. S odkazem na znění str. 2 odst. 2 PpVD žalobce uvádí, že zde jsou uvedeny výjimky, za kterých nemusí být použita PpVD ani ZZVZ.
5. Dále není relevantní ani použití diagramu, protože jde jen o pomůcku, která je nedokonalá, protože nezohledňuje výše citovaný odstavec, a nikoho nedovede k postupu mimo PpVD nebo ZZVZ, což je s citovaným odstavcem v rozporu.
6. Nejednoznačnost nemůže jít k tíži žalobce. S odkazem na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu příjemci dotace nemůže být přičítáno k tíži, že nemohl splnit dotační podmínky vinou špatného postupu poskytovatele dotace, jeho nečinností či nejasnou

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

formulací dotačních podmínek (rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81, ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63).

7. Žalobce dále poukázal na rozsudek NSS č. j. 5 Afs 90/2012-33, podle něhož je nezbytné, aby poskytovatel dotace vážil následky svého rozhodnutí o poskytnutí dotace. Je třeba vzít v úvahu i následné ekonomické úvahy žadatelů a závazky, které na sebe berou. Je třeba v souladu se zásadou právní jistoty stanovit podmínky jasně a jednoznačně.
8. Žalobcem odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55, zdůrazňuje potřebu určitosti podmínek poskytovatele dotace s ohledem na rizika, která na sebe bere příjemce dotace.
9. Podle rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016-52, je poskytovatel dotace povinen vymezit dotační podmínky jednoznačně, určitě a srozumitelně, což zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění sankčního odvodu (dále též rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81, publ. pod č. 2243/2011 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33).
10. Žalobce dále poukazuje na to, že v mezidobí došlo ze strany žalovaného ke změně znění PpVD. V PpVD, č. j. MPO 499465/20/61010/61000, platných od 3. 8. 2020 a účinných od 1. 10. 2020, došlo v bodě 1.2 k vypuštění slovního spojení „*nadlimitní nebo podlimitní zakázky*“, které způsobilo nejasnost výkladu pravidel pro výběr dodavatelů. Žalovaný si byl vědom rozpornosti PpVD a následky přenáší na žalobce, což odporuje podstatě veřejné správy, která má fungovat ve prospěch podnikatelů a nikoli jim škodit.
11. K vypořádání se s námitkami uvedl žalobce následující:
12. Žalovaný odkázal na bod 1.2 PpVD, avšak tento odkaz je nesprávný ze shora uvedených důvodů.
13. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že by spadal do kategorie příjemců uvedených na str. 4 pod bodem c) PpVD. Zde se odkazuje na § 4 odst. 2 ZZVZ, který ale hovoří opět minimálně o podlimitních zakázkách, což není tento případ. I v této části je PpVD zmatečné. PpVD zde odkazují na zadavatele podle § 4 odst. 2 ZZVZ, zároveň však hovoří o zakázce v hodnotě 500 000 Kč až 2 mil. Kč bez DPH, což se však zadavatele podle § 4 odst. 2 ZZVZ netýká.
14. Diagram se může týkat pouze zakázek specifikovaných v bodu 1 PpVD, tedy pro předmětnou zakázku není použitelný.
15. Zcela irelevantním je, že měl žalobce v případě pochybností kontaktovat žalovaného. Jednalo se o veřejnou zakázku malého rozsahu ve smyslu § 27 ZZVZ a nikoliv o nadlimitní či podlimitní veřejnou zakázku. Použitelnost citovaného ustanovení je tedy vyloučena. Na straně žalobce proto nevznikaly žádné pochybnosti ohledně znění PpVD a jakýkoliv kontakt se žalovaným byl nadbytečný.
16. Žalobce navrhl napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.
17. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je Řídícím orgánem Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014 – 2020 (dále jen „OP PIK“). Dne 7. 1. 2020 vydal v souladu s rozpočtovými pravidly Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. MPO 73707/19/61400, kterým žalobci přiznal dotaci ve výši maximálně 80 % způsobilých výdajů projektu. Částka dotace byla stanovena podle § 14 odst. 4 písm. c) rozpočtových

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

pravidel. Součástí rozhodnutí bylo vymezení podmínek podmiňujících vyplacení dotace. K závaznosti podmínek, které jsou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace, odkázal žalovaný na rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009, č. j. 5 Afs 70/2008-152. Na možnost krácení dotace byl žalobce upozorněn v Hlavě I., článku VII. Rozhodnutí.

18. Žalovaný provedl kontrolu na místě podle § 8a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). V rámci kontroly bylo zjištěno, že žalobce měl postupovat podle PpVD, č. j. MPO 56796/18/61010/61000/501/7, jelikož realizoval zakázku s předpokládanou hodnotou nižší než 2 mil. Kč, resp. 6 mil. Kč u stavebních prací a současně s mírou podpory vyšší než 50 %. Poskytnutá částka 369 565,528 Kč odpovídá 80 % z pořizovací ceny ponížené o referenční variantu. Propočet je tento: $369\,565,528\text{ Kč} / 669\,081\text{ Kč}$ (pořizovací cena FVE) = 55,2 %. Nárokované výdaje tedy nebylo možné uznat za způsobilé z důvodu porušení bodu 1.2 PpVD kvůli nezrealizování výběrového řízení.
19. K žalobním námitkám žalovaný odkázal na znění porušeného bodu 1.2 PpVD s tím, že v případě žalobce, který nebyl sektorový ani veřejný zadavatel, současně ani nezadával sektorovou zakázku, a žádal o míru podpory vyšší než 50 % s předpokládanou hodnotou nižší než 2 mil. Kč, musel postupovat podle PpVD, jak bylo i znázorněno v grafickém schématu. To žalobci bylo vysvětleno již při vyřizování námitek proti kontrolnímu zjištění. Podle PpVD je povinnost postupovat i tehdy, pokud míra veřejné podpory přesáhne 50 %, což zde nastalo. Žalobce dále spadá pod zadavatele podle 4 písm. c) PpVD, jelikož předpokládaná hodnota zakázky přesahuje 500 000 Kč bez DPH a zároveň nedosahuje limitu stanoveného pro podlimitní veřejnou zakázku. PpVD jsou vyhotovena v návaznosti na Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014-2020 (dále jen „MPZ“). Jelikož žalobce spadá do kategorie zakázky malého rozsahu a uplatní se na něj § 31 ZZVZ, podle MPZ ani PpVD nespadá do žádné výjimky z použití PpVD. V jeho případě bylo nutné postupovat podle PpVD a realizovat výběrové řízení. V případě nesrozumitelnosti pravidel mohl žalobce kontaktovat projektového manažera. Výjimky z použití PpVD a ZZVZ jsou definovány srozumitelně.
20. Diagram, jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí, je upřesněním textu a stojí na stejné úrovni jako text, který je tak dále rozvíjen a upřesněn. Diagram je plnohodnotnou součástí PpVD jako textové odstavce. Žalobce není oprávněn si vybírat, kterou část PpVD bude respektovat. Žalobce se zavázal k postupu podle pravidel souhlasem s Rozhodnutím o poskytnutí dotace, jehož jsou PpVD nedílnou součástí. Diagram odpovídá logice textu v PpVD. Výjimka v diagramu nezohledněná je pouze jedna, a proto se jí diagram nezabývá.
21. Veškeré informace poskytnuté žalobci byly jasné, srozumitelné, přehledné, snadno dostupné a byly poskytovány v přiměřeném rozsahu, ve vhodnou dobu a vhodném formátu. Veškeré podmínky k čerpání dotace jsou formulovány a zveřejněny tak, aby příjemci byly zřejmé ještě před jejím čerpáním.
22. V případě nejasností je možné využít konzultace s projektovým manažerem zprostředkujícího subjektu Agentury pro podnikání a inovace (dále jen „API“). Za špatnou interpretaci podmínek nese odpovědnost žalobce.
23. Žalovaný tedy navrhl zamítnutí žaloby.

III.

Obsah správního spisu

24. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
25. Součástí Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. MPO 73707/19/61400 ze dne 7. 1. 2020 jsou Podmínky a ostatní povinnosti příjemce dotace, které v Hlavě I. čl. VII. vymezují podmínky, za nichž bude přistoupeno ke krácení dotace. K tomuto rozhodnutí však nejsou připojeny žádné PpVD, jsou toliko zmíněny (účinné v den zahájení výběrového řízení) v Seznamu příloh k Rozhodnutí na str. 17.
26. Správní spis dále obsahuje Oznámení o krácení dotace ze dne 3. 12. 2020, č. j. MPO 699536/20/61100/61150, s tím, že z důvodu porušení bodu 1.2 PpVD, č. j. MPO 78933/19/61010/61000, platných od 10. 1. 2020, z důvodu nezrealizování výběrového řízení, rozhodlo ministerstvo o úpravě požadované částky dotace tak, že částka navržená k proplacení je 0 Kč.
27. Z napadeného rozhodnutí se podává, že žalobce jakožto příjemce dotace projektu č. CZ.01.3.10/0.0/0.0/17_178/0013812 podal dne 27. 10. 2020 žádost o platbu č. CZ.01.3.10/0.0/0.0/17_178/0013812/2020/001/POST, kdy požadoval proplatit částku ve výši 369 565,52 Kč. Žalovaný jakožto poskytovatel dotace žádost posoudil a podle § 14e rozpočtových pravidel zkrátil Opatřením tuto částku dotace v plné výši 100 %, k čemuž přistoupil z důvodu nedodržení podmínek poskytnutí dotace příjemcem dotace.
28. Příjemce dotace vyhlásil zakázku na FVE jako veřejnou zakázku malého rozsahu (dále jen „VZMR“) tím způsobem, že pouze vybraným potenciálním účastníkům rozeslal dne 19. 12. 2019 e-mailem výzvy k podání nabídky. Dne 6. 1. 2020 obdržel příjemce dotace jedinou nabídku s cenou realizace zakázky ve výši 669 081 Kč, po odečtení výdajů referenční varianty představovaly nárokovatelné výdaje částku 461 956,10 Kč. Míra podpory tohoto projektu byla 55,2 %, a proto měla být zakázka vyhlášena podle PpVD, č. j. MPO 78933/19/61010/61000, s účinností ode dne 10. 1. 2020, tedy neměla být zajištěna pouze výzvami k podání nabídek. Z důvodu nezrealizování výběrového řízení (dále jen „VŘ“) není možné nárokové výdaje uznat za způsobilé. Tímto postupem porušil příjemce dotace bod 1.2 ze strany č. 2 PpVD [*Postup podle Pravidel pro výběr dodavatele nebo podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“)*]. V souladu s dokumentem D12_2_M_Kategorizace sankcí za porušení postupu zadavatele zakázek, č. j. MPO 81059/19/61010/61000 s platností od 24. 10. 2019, bod 1, písm. a) *Zadavatel zadal veřejnou zakázku, aniž by zahájil výběrové řízení v souladu s PpVD*, proto byla příjemci dotace udělena sankce ve výši 100 %.
29. Proti Opatření podal žalobce námitky, kde uvedl, že s navrženým krácením nesouhlasí v celém rozsahu. Namítá věcnou nesprávnost, nepřezkoumatelnost a nepřiměřenost postupu poskytovatele dotace. Brojí proti nepřipustnému extenzivnímu výkladu dotačních podmínek. Poukazuje na formální chyby v Opatření, neboť k uvedenému č. j. PpVD bylo přiřazeno chybné datum účinnosti a není proto zřejmé, jakou verzi PpVD žalobce porušil. Konstrukci poskytovatele o tom, že byl porušen bod 1.2 PpVD považuje žalobce za chybnou. Žalobce realizoval zakázku jako VZMR dle § 27 ZZVZ. Žalobce rozporuje podřazení předmětné zakázky pod PpVD dle textu a diagramu uvedeného na str. 2 PpVD. Pojmy „nadlimitní a podlimitní zakázky“ nejsou v PpVD nijak specifikované, proto se

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

definují pomocí ZZVZ. Uvedení těchto pojmů v PpVD považuje žalobce za problematické. Sám poskytovatel dotace toto slovní spojení v nové verzi PpVD, účinné od 1. 10. 2020, vypustil. Taková rozpornost PpVD nemůže být přenesena k tíži příjemce podpory, a to nepřipustným extenzivním výkladem. Diagram ze str. 2 PpVD považuje žalobce za nezávaznou a chybnou pomůcku, což potvrzuje i odpověď na jeho dotaz zaslaný API. V odpovědi mu bylo sděleno, že diagram je použitelný v případě, že příjemce dotace naplňuje nějakou z podmínek uvedených v textu PpVD, což dle názoru žalobce nebylo naplněno. Došlo tedy k porušení zásady legality v nepřipustném rozšíření definice zadavatele uvedené v PpVD za účelem neproplacení dotace. Žalobce namítl i neproporcionalitu krácení vzhledem k povaze údajného porušení PpVD. PpVD jsou nejasná a žalobce trvá na tom, že postupoval správně, když zakázku vyhlásil jako VZMR dle § 27 ZZVZ.

30. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k námitkám žalobce uvedl, že některé formulace v Oznámení o krácení přesně neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu. Administrativní chybou bylo uvedeno chybné datum účinnosti PpVD, neboť datum účinnosti správně přiřazených PpVD s č. j. MPO 78933/19/61010/611000 není ode dne 10. 1. 2020, ale ode dne 23. 10. 2019. Výše uvedené upřesnění napravuje předchozí administrativní pochybení a nemění se jím skutečnosti, které byly žalobci vytýkány v Oznámení o krácení č. j. MPO 699536/20/61100/61150 ze dne 3. 12. 2020.
31. Žalovaný dále k porušení bodu 1.2 ze strany č. 2 PpVD uvádí, že argumentaci žalobce neakceptuje. Uvedený bod ukládá povinnost postupovat podle PpVD v případě, že míra veřejné podpory přesáhne hranici 50 %, což v tomto případě nastalo. Povinnost postupovat podle PpVD vyplývá příjemci dotace rovněž z úvodní formulace na str. 4 PpVD, podle které spadá příjemce dotace pod písm. c), jelikož předpokládaná hodnota zakázky přesahuje 500 000 Kč bez DPH a zároveň nedosahuje limitu stanoveného pro podlimitní veřejnou zakázku.
32. Diagram na str. 2 PpVD je upřesněním výše uvedeného textu a stojí na stejné úrovni jako tento text, který dále rozvíjí a upřesňuje. Diagram je součástí PpVD stejně jako text nad ním a příjemce dotace není oprávněn si vybírat, kterou část PpVD bude respektovat a kterou ne. Diagram zároveň názorně zobrazuje základní povinnost pro vyhlásování zakázek v rámci OP PIK, kdy u zakázek, které by mimo tento program bylo možné vyhlášovat jako VZMR, je v rámci programu OP PIK příjemce dotace povinen vyhlášovat podle PpVD. Příjemce dotace byl tedy povinen postupovat podle PpVD, jelikož míra podpory činila více než 50 % z předpokládané hodnoty zakázky a předpokládaná hodnota zakázky byla nižší než 2 mil. Kč.
33. V případě určité rozporuplnosti PpVD na str. 2 měl žalobce kontaktovat poskytovatele dotace, a to ještě před realizací předmětné zakázky, a pokud tak učinit nechtěl, měl v souladu se zásadou opatrnosti postupovat podle přísnější z obou podmínek. Odpověď projektového manažera Agentury API ze dne 19. 11. 2020 není relevantní, neboť nebyla k námitkám připojena. Stanovisko poskytovatele dotace je zcela zřejmé z dokumentu Pokyny k úspěšné realizaci výběrového řízení na dodavatele, platné od 6. 5. 2019, kap. 1 – Kdy postupovat podle Pravidel pro výběr dodavatelů. Výše sankce vychází z dokumentu D12_2_M_Kategorizace sankcí za porušení postupu zadavatele zakázek, č. j. MPO 81059/19/61010/61000 s platností od 24. 10. 2019, který je přílohou Rozhodnutí o poskytnutí dotace, č. j. MPO 73707/19/61400, a který za uvedené porušení PpVD jinou sankci nepřipouští. Poskytovatel tedy potvrdil udělenou sankci.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

IV.

Posouzení žaloby

34. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
35. Soud rozhodl o věci bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaný s tímto postupem vyjádřil svůj souhlas a žalobce ve lhůtě nevyjádřil s takovým projednáním věci svůj nesouhlas, má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
36. Podle § 4 odst. 2 ZZVZ: *„Zadavatelem je osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč, nebo více než 50 % peněžních prostředků, poskytnutých z a) rozpočtu veřejného zadavatele, b) rozpočtu Evropské unie nebo veřejného rozpočtu cizího státu s výjimkou případů, kdy je veřejná zakázka plněna mimo území Evropské unie.“*
37. Podle str. 4 bodu c) PpVD (úč. od 10. 1. 2020 i od 1. 10. 2020): *„Tato Pravidla stanovují závazný postup příjemce dotace (dále jen „zadavatel“), který je zadavatelem dle § 4 odst. 2 ZZVZ při zadávání zakázek, jejichž předpokládaná hodnota je rovna či přesahuje 500 000 Kč bez DPH a zároveň nedosahuje limitu stanoveného pro podlimitní veřejnou zakázku dle § 26 odst. 1 ZZVZ (kromě těch, kteří splňují podmínky pro použití výjimky podle § 29 a 30 ZZVZ).“*
38. Podle § 27 ZZVZ: *„Veřejnou zakázkou malého rozsahu je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky a) na dodávky nebo na služby částce 2 000 000 Kč, nebo b) na stavební práce částce 6 000 000 Kč.“*
39. Podle § 31 ZZVZ: *„Zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6.“*
40. Zásady podle § 6 ZZVZ jsou tyto: *„(1) Zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti. (2) Ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace. (3) Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo v a) členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci (dále jen „členský stát“), nebo b) jiném státě, který má s Českou republikou nebo s Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce. (4) Zadavatel je při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.“*
41. Podle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění ke dni rozhodování správního orgánu: *„(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. j). (2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele. (3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat. (4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.“

42. Stěžejní žalobcovou námitkou je ta, že se v jeho případě jednalo o VZMR a nebyl tedy povinen zrealizovat výběrové řízení podle PpVD, nýbrž byl oprávněn postupovat tak, že vybraným potenciálním zájemcům rozeslal výzvy k podání nabídky.
43. Soud níže odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016 – 52, na nějž poukázal sám žalobce, který se sice váže ke „starému“ zákonu o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.), nicméně jehož § 18 odst. 5 je shodný jako nyní účinný § 31 ZZVZ.
44. Podle § 18 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách: „Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6.“ Podle § 31 ZZVZ: „Zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6.“ Těmito zásadami pak jsou (a dříve rovněž byly) zákaz diskriminace, zásada transparentnosti a zásada rovného zacházení.
45. „Zásady zakotvené v § 6 zákona o veřejných zakázkách (zásada nediskriminace, zásada transparentnosti a zásada rovného zacházení) se uplatní vždy, tedy i v případech, kdy zadavatel povinnost postupovat v režimu zákona vůbec nemá, typicky při zadávání zakázek malého rozsahu ve smyslu § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách. Zásada nediskriminace je jedním z hlavních principů zákona o veřejných zakázkách a podle judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba ji chápat spíše v materiální než formální podobě. K porušení zásady nediskriminace dochází i tehdy, pokud zadavatelovým postupem bylo některým uchazečům objektivně znemožněno nebo ztíženo ucházet se o veřejnou zakázku za podmínek, za nichž se o ni mohou ucházet jiní uchazeči. Ustanovení § 6 zákona o veřejných zakázkách zakazuje nejen zjevnou, nýbrž též skrytou diskriminaci. Účelem zásady transparentnosti je, aby byla veřejná zakázka čitelná a podrobena efektivní veřejné kontrole zamezující korupčnímu jednání. Zásada rovného zacházení stanoví povinnost postupovat vůči všem dodavatelům v rámci řízení stejným způsobem. Porušením této zásady je neoprávněné řízení bez uveřejnění, kterým jsou diskriminováni všichni dodavatelé, kteří nebyli o zakázce informováni.“ (shora odkazovaný rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016 – 52).
46. V tomto rozsudku je dále odkazováno na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195/2015-68, publ. pod č. 3543/2017 Sb. NSS, který dovodil, že „[...] v případě veřejných zakázek malého rozsahu se jedná o postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky ve smyslu § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách a zadavatel je vázán zásadami transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nicméně zadávání se neděje v zadávacím řízení. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách stanoví taxativní výčet druhů zadávacího řízení a pojem zadávací řízení tedy není možné rozšiřovat nad rámec tohoto výčtu.“

47. ZZVZ nestanoví žádná bližší pravidla pro postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. „Příjemce dotace je při nakládání s rozpočtovými prostředky nicméně povinen dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 – 63, a ze dne 28. 6. 2006, č. j. 1 Afs 92/2005 – 98, publ. pod č. 1450/2008 Sb. NSS). „[P]oskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 – 63, publ. pod č. 2332/2011 Sb. NSS).“ (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016 – 52).“
48. Ze shora uvedeného tedy vyplývá závěr, že žalobce byl oprávněn jakožto zadavatel zvolit způsob, kterým bude jeho veřejná zakázka malého rozsahu zadána, a to podle jejího předmětu, předpokládané hodnoty a rovněž významnosti zakázky z hlediska fungování společného vnitřního trhu Evropské unie. Při tom by měl postupovat s ohledem na transparentnost zadání, hospodárnost, efektivnost, účelnost a administrativní náročnost postupu. Jak přímo uvádí NSS v již shora citovaném rozsudku (č. j. 2 Afs 208/2016 – 52): „Podle metodické příručky k zákonu o veřejných zakázkách zadává zadavatel veřejnou zakázku malého rozsahu podle postupů, které si sám zvolí. V praxi se vžil jako obvyklý způsob, že zadavatel vyzve písemnou formou nejméně tři dodavatele. Přičemž daný postup je vhodný pouze u veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou nad hranicí alespoň 100 000 Kč, neboť u menších zakázek by byl obdobný postup neefektivní a neekonomický (VRBKA, P. Zadávání veřejných zakázek. Metodické pokyny a plné znění zákona č. 137/2006 Sb. Brno: RTS, a. s., s. 67).“
49. Pokud tedy žalobce postupoval tak, že vybraným potenciálním zájemcům zaslal výzvy k podání nabídky, nelze jeho postupu ničeho vytknout. Lze odkázat na závěry, vyjádřené v již citovaném rozsudku NSS č. j. 2 Afs 208/2016 – 52: „Z výše uvedeného vyplývá, že zásadu transparentnosti lze v případě zakázek malého rozsahu, které však nejsou zcela bagatelní, dodržet například přijetím interní směrnice upravující zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, neformálním poptáním u několika dodavatelů, třeba i prostřednictvím telefonického hovoru, provedením průzkumu trhu pomocí internetu či zveřejněním veřejné zakázky před jejím zadáním.“ Žalobce byl pouze povinen dodržet zásady, vyplývající z § 6 ZZVZ. Uvedený rozsudek zároveň stanoví, že: „Při posuzování zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je třeba vždy přihlídnout ke konkrétním okolnostem. Zadavatelé zajisté nemohou postupovat zcela libovolným způsobem bez jakékoli kontroly ze strany finančních orgánů. Za současné absence bližších závazných pravidel upravujících postup při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je nicméně třeba připustit, že zadavatelé, zejména malé obce bez profesionálního zázemí, mohou postupovat méně formalizovaným způsobem.“

50. Žalobce dále namítá, že došlo ke změně znění PpVD, když v PpVD platných od 3. 8. 2020 a účinných od 1. 10. 2020 došlo v bodě 1.2 k vypuštění slovního spojení „*nadlimitní nebo podlimitní zakázky*“, což způsobilo nejasnost výkladu pravidel pro výběr dodavatelů.
51. Podle soudu tato námitka žalobce není důvodná, neboť obě strany se shodly na tom, že v daném případě se jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu. Žalobce proto nebyl povinen zrealizovat výběrové řízení podle PpVD, a tedy otázky týkající se úpravy podlimitní či nadlimitní zakázky v PpVD nejsou v dané věci relevantní.
52. Lze konstatovat, že pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že některé formulace v Oznámení o krácení přesně neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu, s tím, že administrativní chybou bylo uvedeno chybné datum účinnosti PpVD, neboť datum účinnosti správně přiřazených PpVD s č. j. MPO 78933/19/61010/611000 není ode dne 10. 1. 2020, ale ode dne 23. 10. 2019, soud uvádí, že tyto nejsou přílohou Rozhodnutí o poskytnutí dotace, ani součástí správního či soudního spisu. Jejich znění nepředložila ani jedna ze stran. Z Rozhodnutí o poskytnutí dotace, č. j. MPO 73707/19/61400 ze dne 7. 1. 2020, ze Seznamu příloh na str. 17 vyplývá, že přílohou jsou Pravidla pro výběr dodavatelů, účinná v den zahájení výběrového řízení. Součástí správního spisu jsou toliko PpVD platná od 10. 1. 2020 a účinná též od 10. 1. 2020. Uvedená nejasnost však nemůže jít k tíži žalobce. Podle již uváděného rozsudku NSS, č. j. 2 Afs 208/2016 – 52: „*Na druhou stranu je třeba zohlednit, že zákon i předmětné podmínky poskytnutí dotace jsou v případě zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a souvisejících povinností velmi nekonkrétní. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu právo poskytovatele dotace vymezit podmínky jejího čerpání souvisí s povinností vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 – 81, publ. pod č. 2243/2011 Sb. NSS, či ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 – 33). Je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má příjemce dotace povinnost se pohybovat. Pokud zvolí při stanovení povinností neurčité právní pojmy, které nemají jednoznačnou zákonnou definici, musí následně unést i případné negativní důsledky vyplývající z již ustálené zásady, dle které **nelze neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků klást k tíži příjemci finančních prostředků** jakožto slabší strany (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 – 68, či ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 – 63, publ. pod č. 2332/2011 Sb. NSS). Pravidla zadávání veřejných zakázek, zejména v případě veřejných zakázek malého rozsahu, která nejsou téměř zákonem upravena, nelze vykládat s odhlédnutím od skutečné ekonomické i společenské reality zadávané zakázky.*“
53. Rovněž tak v rozsudku NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63, se uvádí: „*Je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat. Je to tedy právě poskytovatel dotace, který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži.*“
54. Jistou rozpornost znění PpVD připouští i žalovaný v napadeném rozhodnutí, když uvádí, že některé formulace v Oznámení o krácení přesně neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu, a dále připouští administrativní chybu při uvedení chybného data účinnosti PpVD (chybně ode dne 10. 1. 2020, správně ode dne 23. 10. 2019). Judikatura zdůrazňuje to, aby

podmínky poskytnutí dotace byly dostatečně určité, zřejmé, jasné a srozumitelné. „Právní předpisy upravující podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány tak, aby příjemcům finančních prostředků byly již v době jejich čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřijatelné, aby teprve v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky (§ 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) bylo příjemci těchto prostředků kladeno k tíži, že z daných předpisů nelze dovodit jednoznačný závěr, za jakých podmínek měly být finanční prostředky poskytnuty.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55). Jak již shora uvedeno, soud, a pravděpodobně ani žalobce, neměl k dispozici PpVD účinné ode dne 23. 10. 2019, které nejsou součástí ani Rozhodnutí o poskytnutí dotace, ani správního spisu. To však nelze klást k tíži žalobci - příjemci finančních prostředků jakožto slabší strany. Součástí správního spisu není ani žalobcem tvrzená odpověď projektového manažera API, proto v tomto směru nebylo možno učinit další zjištění.

55. Soud rovněž souhlasí se žalobcem v tom, že předmětný diagram na str. 2 PpVD (v obou zněních) není pro zakázku žalobce použitelný, jak je výslovně uvedeno na str. 2 PpVD v odstavci přímo nad diagramem (v obou zněních PpVD): „Pokud je předpokládána hodnota zakázky nižší než 500 000 Kč bez DPH (viz bod 1 výše), resp. 2 000 000 Kč bez DPH v případě zakázek na dodávky a/nebo služby, nebo 6 000 000 Kč bez DPH v případě zakázek na stavební práce (viz bod 2 výše), nemusí se žadatel řídit ani Pravidly pro výběr dodavatelů (dále jen „Pravidla“), ani zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).“ Z tohoto ustanovení rovněž vyplývá, že se žalobce nebyl povinen řídit ani PpVD (ať už v jakémkoliv znění), ani ZZVZ, a tudíž nebyl povinen zrealizovat výběrové řízení.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Jelikož byl žalobce v řízení úspěšný, Městský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Na žalovaném tedy bude, aby v dalším řízení znovu přezkoumal námitky žalobce s tím, zda v daném případě skutečně došlo k nedodržení podmínek pro poskytnutí dotace ze strany žalobce, a s přihlédnutím k tomu, zda při postupu žalobce došlo k dodržení zásad stanovených v § 6 ZZVZ. Tento závěr pak žalovaný promítne v novém rozhodnutí o námitkách a opatření.
57. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., kdy úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3.100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a DPH ve výši 1 428 Kč, neboť právní zástupce žalobce je plátcem DPH. Celkem tedy žalobci náleží 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. ledna 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu