



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy ve věci

žalobce: **město Žďár nad Sázavou**, IČ 00295841,
se sídlem Žižkova 227/1, 591 31 Žďár nad Sázavou

zastoupený Mgr. Janem Sedláčkem, advokátem,
sídlem Moravské náměstí 754/13, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**,
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 16. 6. 2022, č. j. MMR-34915/2022-26,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 16. 6. 2022, č. j. MMR-34915/2022-26, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám Mgr. Jana Sedláčka, advokáta, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ministra pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) ze dne 16. 6. 2022, č. j. MMR-34915/2022-26 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým nebylo vyhověno žalobcovým námitkám proti opatření žalovaného jako poskytovatele dotace ze dne 16. 3. 2022 (dále jen „opatření“). Uvedeným opatřením nebyla žalobci v návaznosti na administrativní ověření žádosti o platbu provedeného Centrem pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“) jako zprostředkujícím subjektem Řídicího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „ŘO IROP“) vyplacena část dotace ve výši 290 173,02 Kč z částky podpory poskytnuté z IROP v rámci projektu reg. č. CZ.06.2.56/0.0/0.0/18_103/0010476 s názvem „Rekonstrukce budovy Domova pro matky (otce) s dětmi Ječmínek, o.p.s.“, a to podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“).

Žaloba

2. Žalobce v podané žalobě předně stručně shrnul skutkový stav věci. Dále se žalobce ztotožnil s žalovaným, že při zadávání veřejné zakázky bylo třeba postupovat v souladu s tzv. zásadou 3E. Žalobce měl nicméně oproti žalovanému za to, že při zadávání veřejné zakázky postupoval efektivně, hospodárně a účelně. Dle žalobce je cílů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložení veřejných prostředků v oblasti zadávání veřejných zakázek dosahováno prostřednictvím toho, že zadavatel vytvoří podmínky pro to, aby smlouva, která má být na konci výběrového či zadávacího řízení, byla vždy uzavřena na základě férového postupu vůči dodavatelům, a to při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152. Jestliže žalobce coby zadavatel veřejné zakázky v čl. 6 zadávací dokumentace výslovně stanovil, že „[j]e vyloučeno jakékoliv vyřazení položek ze soupisu, doplnění položek do soupisu, jakýkoliv zásah do popisu položky, změna množství nebo jakéhokoliv jiného údaje v soupise, pokud není dále v těchto podmínkách uvedeno něco jiného,“ pak tím zcela určitě a transparentně obeznámil potenciální účastníky s tím, že nepřipouští, aby tito jakkoliv zasahovali a upravovali položkový rozpočet (soupis prací).
3. Žalovaný dle žalobce přistoupil k arbitrárnímu ex post výkladu jinak neurčitých pravidel pro poskytnutí dotace. Jakkoliv totiž čl. 5 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce, vydání 1.14, platnost od 01. 03. 2021 (dále jen „Pravidla“), a čl. 4.2 Metodického pokynu pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014-2020, vydání 1.14 s platností od 1. 3. 2021 (dále jen „MPZ“), inkorporují do procesu výběrového řízení povinnost dodržet zásadu 3E, žalovaný tuto zásadu nepromítl do konstrukce 8.3.3 MPZ. Nicméně věta, a to v jakékoliv obměně, která by žalobce povinovala k výzvě ohledně změny v položce soupisu

práci, se v MPZ nenalézá. Žalobce na podporu své argumentace dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32. Dle žalobce tedy nelze z čl. 8.3.3 MPZ, čl. 5 OPŽP nebo čl. 4.2 MPZ usuzovat na povinnost zadavatele vyzvat účastníka k objasnění nabídky v případě zjevného nesplnění zadávacích podmínek.

4. Žalobce dále uvedl, že se nelze abstrahovat od žalovaným zlehčovaného porušení zásady legitimního očekávání zakotvené v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Pokud se totiž ve stanovisku k zakázce, které Centrum vydalo ve vztahu k jinému projektu žalobce, uvádí ve skutkově téměř opačném případě, že žalobce pochybil, když situaci neřešil např. prostřednictvím žádosti o vysvětlení nabídky dle § 46 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), případně vyloučením daného dodavatele pro nesplnění zadávacích podmínek, nelze žalobci při nejednoznačnosti odst. 8.3.3 MPZ skutečně vytýkat, že vzal jedno z těchto doporučení vážně a účastníka podruhé již raději vyloučil. Žalobce a jeho zaměstnanci v dobré víře ve zmíněné stanovisko postupovali tak, že vědomi si svého dřívějšího pochybení, nyní již účastníka, který bez dalšího nesplnil zadávací podmínku, raději vyloučili.
5. Žalovaný si měl být vědom toho, jak uvádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v rozhodnutí ze dne 11. 4. 2016, č. j. ÚOHS-R218/2015/VZ-14888/2016/321/OHo, že hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky jsou posuzovány odlišně optikou ZZVZ a odlišně optikou poskytovatelů dotací, kdy oproti ZZVZ nicméně neexistuje u poskytovatelů dotací tak rozsáhlá a snadno dostupná rozhodovací praxe ÚOHS a soudů, ze které by bylo možné vysledovat, jak bude daný poskytovatel dotace v dané situaci přistupovat k aplikaci zásady 3E.
6. Žalobce se rovněž neztotožnil s tím, že žalovaný označil veškerou jím v námitkách citovanou rozhodovací praxi za nepřiléhavou. Co se týká rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S740/2013/VZ-5022/2014/523/OPi, žalovaný zmiňuje, že ÚOHS přezkoumával postup v zjednodušeném podlimitním řízení a řešil problematiku splnění kvalifikace. Žalobce má za to, že touto optikou by nebylo možné odvolat se na žádný skutkově se odlišující judikát či rozhodovací praxi správních úřadů, ale pouze na ty skutkově a okolnostmi shodné. Jakýkoliv subjekt práva se však může odvolávat na rozhodnutí a právní věty v nich obsažené, pokud jsou dostatečně obecné. Právě tak tomu je u uvedeného rozhodnutí. Žalobce měl plné právo nevyužít institutu objasnění nabídky, a to zvláště v situaci, kdy vyloučený dodavatel nerespektoval výslovný a pro žalobce zásadní zákaz zásahu do položkového rozpočtu. Dodržení čl. 6 zadávací dokumentace bylo pro žalobce zásadní, neboť případné třeba jen drobné změny v soupisu prací mají za následek nesoulad podané nabídky se zadávacími podmínkami. Dodavatel, který jakýmkoliv způsobem pozmění obchodní podmínky, soupis prací či další v nabídce odevzdávané dokumenty, pak ani není nejdůvěryhodnějším partnerem pro plnění veřejné zakázky.
7. Žalobce dále uvedl, že trvá i na použité citaci rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. 4. 2020, č. j. ÚOHS-12289/2020/533/LHl, ve kterém se uvádí: „*Zadavatel může požadovat po účastnících zadávacího řízení, aby mu objasnili nebo doplnili relevantní údaje, které potřebuje znát za účelem zajištění řádného průběhu zadávacího řízení. Na tomto místě je nutné zdůraznit pasáž ustanovení, ve které je uvedeno „zadavatel může požadovat“, která je v daném případě relevantní. Možnost využití postupu dle § 46 zákona neznamená povinnost zadavatele, aby*

tento prostřednictvím citovaného institutu odstranil všechny nedostatky podané nabídky. Jak bylo uvedeno již výše, dodavatel - účastník zadávacího řízení, tzn. i navrhovatel, je profesionál v daném oboru a nese plnou odpovědnost za to, že jím podaná nabídka, byla podána řádně a reflektuje všechny požadavky na ni kladené.“ K tomu dodal, že i pod vlivem tohoto rozhodnutí má za to, že vyloučený dodavatel se neprojevil jako profesionál v daném oboru, neboť standardem při podávání nabídek do zadávací/výběrových řízení na stavební práce je, že dodavatel nemění a nijak neupravuje požadavky zadavatele uvedené v soupisu prací, smlouvě o dílo atd.

8. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě předně uvedl, že odkazuje na odůvodnění správních rozhodnutí, neboť žalobce nepřináší žádné nové relevantní argumenty, se kterými by se žalovaný již nevypořádal. K jednotlivým žalobním bodům pak žalovaný v zásadě zopakoval odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že zásady 3E jsou cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek a odrážejí se v jednotlivých institutech ZZVZ i MPZ. K porušení zásad 3E přitom může dojít i za situace, kdy zadavatel neporuší žádné konkrétní ustanovení ZZVZ či MPZ. K tomu žalovaný odkázal na rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 11. 4. 2016, č. j. ÚOHS-R218/2015/VZ-14888/2016/321/Oho. Podle čl. 8.3.3 MPZ zadavatel může v rámci posuzování nabídek požadovat, aby účastník výběrového řízení v přiměřené lhůtě objasnil či doplnil značný rozsah údajů či dokladů. Žalobce se však rozhodl nevyužít čl. 8.3.3 MPZ, na jehož základě by účastník Stavitelství Haněl, s.r.o. (dále jen „účastník“) mohl doplnit nabídku o chybějící podklady, ačkoliv vytýkané nedostatky nabídky nebyly předmětem hodnocení, a namísto toho byl účastník bez dalšího z výběrového řízení vyloučen pro nesplnění zadávacích podmínek. Čl. 4.2 MPZ, stejně jako čl. 5.1 bod 1 OPŽP, kterými byl žalobce povinen se při zadávání zakázky řídit, výslovně uvádí, že zadavatel by kromě dodržování základních zásad uvedených v čl. 6.1.1 MPZ měl při výběru dodavatele vystupovat zároveň jako řádný hospodář dodržující zásady 3E dle § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Zásadám 3E žalovaný nepřisuzuje automatickou aplikační přednost, ovšem na jejich současném dodržování musí trvat, neboť povinnost postupovat dle zásad 3E je explicitně zakotvena v OPŽP.
10. Za nepřiléhavé považoval žalovaný rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S740/2013/VZ-5022/2014/523/Opi, a ze dne 24. 4. 2020, č. j. ÚOHS-2289/2020/533/LHl. Dále uvedl, že nelze činit dalekosáhlé závěry z jedné věty stanoviska k zakázce k VZ0003, která v části „neformální popis zjištění“ dle domněnky žalobce má potvrzovat, že jeho nyní posuzovaný postup by byl hodnocen jako správný. Rozpor postupu poskytovatele dotace s § 2 odst. 4 správního řádu tak nelze jakkoliv dovozovat.

Replika žalobce

11. Žalobce v podané replice uvedl, že žalovaný měl promítnout zásadu 3E do čl. 8.3.3 MPZ, a to tak, aby z tohoto ustanovení vyplývala povinnost adresátů normy vyzvat k doplnění či objasnění nabídky takového účastníka výběrového řízení, který podal nejvýhodnější nabídku a jehož nesplnění zadávacích podmínek je zjevné, lehce popsatelné a zároveň zřejmě snadno vysvětlitelné. V opačném případě platí, že oprávnění zadavatele vyzvat účastníka k objasnění či doplnění konstatovaného nesplnění zadávacích podmínek

zakotvené v odst. 8.3.3 MPZ je toliko právem, nikoliv povinností zadavatele. Žalobce též poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32, který vyjádřil povinnost poskytovatelů dotací vymezovat podmínky čerpání dotace jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem. Žalobce dále nesouhlasil s žalovaným, že rozhodnutí ÚOHS ze dne 6. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S740/2013/VZ-5022/2014/523/OpI, je nepřiléhavé. ÚOHS v rozhodnutí jasně uvedl, že zadavatel je oprávněn vyloučit z účasti v zadávacím řízení dodavatele, který nepředložil všechny informace či doklady k prokázání splnění kvalifikace. Žalobce postupoval v souladu se zadávacími podmínkami, MPZ a zásadou 3E, když účastníka vyloučil. Žalobce rovněž trval na relevantnosti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2012, sp. zn. 62 Af 14/2011.

12. Dle žalobce se žalovaný nepřesvědčivě vyjádřil k otázce porušení zásady legitimního očekávání. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, č. j. 5 Afs 11/2019-33, a uvedl, že ze strany žalovaného bylo založeno legitimní očekávání, že situaci může žalobce řešit oběma rovnocennými postupy. Jakkoliv se žalovaný pokouší relativizovat svá vyjádření ze stanoviska argumentací, že doporučoval spíše využití výzvy k objasnění či doplnění, nepopírá, že coby legitimní variantu zmiňoval i vyloučení vybraného dodavatele. Na podporu své argumentace žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6 Afs 253/2020-48, a ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38.

Průběh řízení před správními orgány

13. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
14. Rozhodnutím o poskytnutí dotace, č. j. 40346/2019-55/1, poskytl žalovaný z IROP žalobci dotaci pro projekt „*Rekonstrukce budovy Domova pro matky (otce) s dětmi Ječmínek, o.p.s.*“. Žalobce zahájil zadávání zakázky v otevřené výzvě uveřejněním výzvy k podání nabídek dne 21. 6. 2021. Ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 7. 7. 2021 vyplývá, že důvodem pro vyloučení účastníka bylo nesplnění zadávací podmínky stanovené zadavatelem, když účastník provedl změny u položky „*Zařízení staveniště*“, kde byla předepsána hodnota 2,6 % na hodnotu 0 %, přestože v čl. 6 zadávací dokumentace bylo výslovně uvedeno, že je vyloučena jakákoli změna v soupise, a že v tomto soupise nesmí být účastníkem provedena žádná změna vyjma doplnění cen. Po provedené elektronické aukci žalobce dne 15. 7. 2021 uzavřel smlouvu s vybraným dodavatelem.
15. Jak vyplývá z informace ŘO IROP o nevyplacení dotace, v rámci administrativního ověření žádosti o platbu provedeného Centrem byly zjištěny nezpůsobilé výdaje v celkové výši 322 414,47 Kč včetně DPH. Pochybení žalobce spočívalo v tom, že žalobce vyloučil účastníka z účasti ve výběrovém řízení z důvodu nesplnění zadávacích podmínek, aniž by ho vyzval k objasnění nebo doplnění nabídky, ačkoli účastník předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku a jednalo se o nesrovnalost nabídky, která mohla být zhojena postupem dle čl. 8.3.3. MPZ, čímž došlo k porušení povinnosti žalobce jako zadavatele postupovat dle čl. 4.2 MPZ a čl. 5.1 bod 1 OPŽP, ve spojení s § 2 zákona o finanční kontrole, přičemž tento postup mohl mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Žalobce podal proti výsledku administrativního ověření žádosti o platbu námitky.
16. Napadeným rozhodnutím ministr neshledal námitky žalobce důvodnými a opatření poskytovatele dotace ze dne 16. 3. 2022 potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že zásady 3E jsou cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek a odrážejí se

v jednotlivých institutech ZZVZ i MPZ. K porušení zásad 3E přitom může dojít rovněž za situace, kdy zadavatel neporuší žádné konkrétní ustanovení ZZVZ či MPZ. Na podporu své argumentace ministr odkázal na rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 11. 4. 2016, č. j. ÚOHS-R218/2015/VZ-14888/2016/321/Oho. Žalobce se rozhodl nevyužít čl. 8.3.3 MPZ, na základě kterého by účastník mohl doplnit nabídku o chybějící podklady, a namísto toho byl účastník bez dalšího z výběrového řízení vyloučen pro nesplnění zadávacích podmínek. Čl. 4.2 MPZ, stejně jako čl. 5.1 bod 1 OPŽP, kterými byl žalobce povinen se při zadávání zakázky řídit, výslovně uvádí, že zadavatel by kromě dodržování základních zásad uvedených v čl. 6.1.1 MPZ měl při výběru dodavatele vystupovat zároveň jako řádný hospodář dodržující zásady 3E dle § 2 zákona o finanční kontrole. Povinnost dodržovat zásady 3E je tedy pro žalobce výslovně stanovena. Pro naplnění povinnosti dodržení zásad 3E byl žalobce v posuzovaném případě povinen vyzvat k objasnění nabídky účastníka s nejnižší nabídkovou cenou dle čl. 8.3.3 MPZ a nepřistoupit k jeho přímému vyloučení, neboť z dokumentace zakázky nevyplývají jakékoliv okolnosti odůvodňující nevyzvání účastníka k objasnění nebo doplnění nabídky, a současně existuje vysoká míra pravděpodobnosti, že by účastník nedostatky napravil.

17. Žalobce pomíjí skutečnost, že povinnost dodržovat zásady 3E je stanovena v čl. 5.1 bodu 1 OPŽP, kterým byl žalobce povinen se při zadávání zakázky řídit, a rovněž v § 2 zákona o finanční kontrole. Byť je tedy čl. 8.3.3 MPZ formulován jako oprávnění žalobce vyžádat si objasnění či doplnění nabídky, nikoli jako jeho povinnost, tak ve výše uvedeném případě může být nejen právem žalobce vyzvat dodavatele dle čl. 8.3.3 MPZ k objasnění nabídky, ale v kontextu dodržení zásad 3E i jeho povinností. Jestliže tedy žalobce argumentuje rozhodnutím ÚOHS ze dne 6. 3. 2014, č. j. ÚOHS- S740/2013/VZ-5022/2014/523/Opi, kde ÚOHS hovoří o tom, že využití možnosti vyzvat dodavatele k objasnění nabídky je zcela v kompetenci zadavatele a že zadavatel by měl mít povinnost objasnit si pouze nejednoznačné údaje v nabídce, které mu znemožňují řádně nabídku posoudit, pak je třeba připomenout, že ÚOHS v tomto rozhodnutí přezkoumával postup zadavatele ve zjednodušeném podlimitním řízení, přičemž řešil problematiku splnění kvalifikace. V rozhodnutí byly řešeny zcela odlišné skutkové okolnosti a nadto v zadávacím řízení dle zákona o veřejných zakázkách.
18. Je rovněž irrelevantní, že v daném případě žalobce neměl pochybnosti o nesplnění zadávacích podmínek účastníkem, neboť se měl v souladu se zásadami 3E za situace, kdy se jednalo o jednoznačné, avšak zhojitelné nesplnění zadávacích podmínek, snažit udržet ve výběrovém řízení nejvýhodnější nabídku. Poukaz žalobce na komentář k ZZVZ je možné považovat za nepřipadný, neboť se věnuje obecně problematice fakultativnosti § 46 ZZVZ. Jestliže pak žalobce uvádí, že jeho postup byl v souladu s MPZ, nelze mu toto upřít, jak ovšem vyplývá z kvalifikace vytýkaného pochybení, žalobci je vytýkán postup v rozporu se zásadami 3E. Platí tedy premisa, že žalobce mohl zhojit vadu nabídky, jelikož tak neučinil, dopustil se porušení zásad 3E, nikoliv porušení MPZ, neboť ten konstruuje čl. 8.3.3 MPZ jako fakultativní. Konstatovaným pochybením nedochází k situaci, kdy by zásady 3E dostávaly automatickou aplikační přednost před MPZ. Z uvedených důvodů je rovněž nepřiléhavé žalobcem uváděné rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. 4. 2020, č. j. ÚOHS-2289/2020/533/LHI, neboť v nyní posuzovaném případě bylo jediným důvodem pro vyloučení účastníka, který předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku, nesplnění zadávací podmínky stanovené žalobcem, když účastník provedl změny u položek „Zařízení staveniště“, kde byla předepsána hodnota 2,6 % na hodnotu 0 %. Jednalo se toliko o opomenutí, nikoliv o nedbalou tvorbu nabídky. A i pokud by bylo připuštěno, že

účastník k tvorbě nabídky přistupoval nedbale, jakkoliv to z jeho nabídky nevyplývá, nemohla by tato okolnost být důvodem postupu žalobce v rozporu se zásadami 3E. Je rovněž nutné odmítnout poukaz na rozsudek 19. 7. 2012, sp. zn. 62 Af 14/2011, protože tento se netýká porušení zásad 3E.

19. K rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 12. 2018, č. j. S0316/2018/VZ-35595/2018/531/VNe, ministr konstatoval, že žalobci je vytýkán postup v rozporu se zásadami 3E. Zásadám 3E nepřisuzuje poskytovatel dotace automatickou aplikační přednost, ovšem na jejich současném dodržování musí trvat, neboť povinnost postupovat dle zásad 3E je explicitně zakotvena v OPŽP. A jestliže nebrání aplikaci zásad 3E skutečnost, že by jejich aplikací byl zároveň porušen MPZ, pak se z povinnosti dodržovat zásady 3E zadavatel nemůže nijak vymanit. Rovněž nelze v tomto případě hovořit o bezhlavém prosazování zásad 3E, jak je uváděno v rozhodnutí ÚOHS, č. j. ÚOHS-S657/2014/VZ-6577/2015/511/JNv. Naopak za formalistické a nepromyšlené lze označit jednání zadavatele, který vyloučí ekonomicky nejvýhodnějšího účastníka, aniž by se vůbec pokusil jeho nabídku ve výběrovém řízení skrze institut čl. 8.3.3 MPZ osvětlit. Není rozhodující, zda by účastník, který podal nejvýhodnější nabídku, na výzvu žalobce adekvátně reagoval.
20. V projektu CZ.06.2.11/0.0./0.0/16_098/0002543 stejného zadavatele byl žalobce 26. 2. 2020 seznámen s informací o krácení. Zde bylo žalobci zcela jasně vyloženo, čeho se dopustil a jak měl postupovat. Už proto nelze vyvozovat dalekosáhlé závěry z jedné věty stanoviska ze dne 6. 1. 2020. Žalobce si musel být vědom, že v případě projektu CZ.06.2.11/0.0./0.0/16_098/0002543 se jednalo o obdobné pochybení jako v případě právě řešeném, a tedy naopak poskytovatel dotace jedná zcela v souladu se zásadou legitimního očekávání. Ani v jednom případě žalobce nepřistoupil k objasnění nabídky, jakkoliv mu to MPZ i ZZVZ umožňovalo. Již ze závěrů předběžné kontroly projektu CZ.06.2.11/0.0./0.0/16_098/0002543 muselo být žalobci zjevné, že v případě zhojitelné vady nabídky měl a mohl přistoupit k jejímu objasnění. Rozpor postupu poskytovatele dotace s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu tak nelze jakkoliv dovozovat. Ačkoli ministr neshledal v postupu žalobce nekalý úmysl, nelze od finanční opravy ustoupit, neboť žalobce prokazatelně nejednal s péčí řádného hospodáře, nedodržel zásady 3E a nezvážil veškeré možnosti, jaké bylo třeba pro vyřešení této situace vzít v potaz.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. 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.).
22. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť žalobce s takovým postupem souhlasil, a žalovaný na výzvu soudu nevyjádřil nesouhlas, tudíž se má za to, že s takovým postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
23. Žaloba je důvodná.
24. V projednávaném případě nebyla žalobci vyplacena část dotace, neboť při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu s názvem „*Rekonstrukce budovy Domova pro matky (otce) s dětmi Ječmínek, o.p.s.*“ postupoval v rozporu se zásadami 3E, když vyloučil účastníka z účasti ve výběrovém řízení z důvodu nesplnění zadávacích podmínek, aniž by ho vyzval k objasnění

nebo doplnění nabídky, ačkoli účastník předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku a jednalo se o nesrovnalost nabídky, která mohla být zhojena postupem dle čl. 8.3.3. MPZ.

25. Podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech „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 nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. i).“
26. Podle čl. 5 bodu 1. OPŽP „Žadatel/příjemce je povinen při zadávání zakázky dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace a od 1. 10. 2016 též přiměřenosti (§ 6 zákona o veřejných zakázkách nebo § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek) a zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků (§ 2 zákona o finanční kontrole; dále jen „zásady 3E“).“
27. Podle čl. 4.2 MPZ „Dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 320/2001 Sb.“), musí příjemci při nakládání s veřejnými prostředky dodržovat pravidla hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.“
28. Podle čl. 8.3.3 MPZ „Jestliže nabídka nesplňuje zadávací podmínky, může být účastník, který ji předložil, vyzván k jejímu doplnění nebo objasnění. Doplněním nebo objasněním nabídek nesmí být změněna celková nabídková cena a/nebo údaje a informace, které jsou předmětem hodnocení.“ Soud s ohledem na žalobní argumentaci na tomto místě zdůrazňuje, že správní orgány nespороvaly, že čl. 8.3.3 MPZ je formulován jako oprávnění žalobce vyžádat si objasnění či doplnění nabídky, nikoli jako jeho povinnost; měly však za to, že pro naplnění povinnosti dodržení zásad 3E byl žalobce v posuzovaném případě povinen vyzvat k objasnění nabídky účastníka s nejnižší nabídkovou cenou podle čl. 8.3.3 MPZ. Žalobce měl naopak za to, že tuto povinnost neměl. Tato otázka je tedy mezi účastníky sporná. Pro úplnost lze dodat, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že žalobce byl vázán rovněž postupy upravenými v MPZ.
29. Jak již soud uvedl výše, v posuzovaném případě žalobce vyloučil účastníka z výběrového řízení, neboť účastník předložil nabídku v rozporu se zadávacími podmínkami, když upravil hodnotu u položek „Zařízení staveniště“ v soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr. V čl. 2, písm. b) zadávací dokumentace [konkrétně v „OZNÁMENÍ VÝBĚROVÉHO ŘÍZENÍ (základní informace o zakázce a výběrovém řízení)“] bylo uvedeno, že „[p]ředmětem plnění veřejné zakázky je kompletní dodávka stavby, která je technicky definována projektovou dokumentací vč. soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr v elektronické podobě“. V čl. 6 pak bylo stanoveno: „Nabídková cena bude stanovena oceněním jednotlivých položek soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, po jednotlivých objektech a bude obsahovat součet všech jednotlivých položek soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr za celé plnění veřejné zakázky v souladu se zadávací dokumentací, jako nejvýše přípustná a bude platná po celou dobu plnění veřejné zakázky.“ Dále pak bylo v tomto článku uvedeno: „Nabídková cena bude zpracována položkově po jednotlivých objektech dle soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr na základě jednotkových cen a sazeb, v souladu se soupisem prací. Jiné členění

jednotlivých položek než je uvedeno v soupise prací se nepřipouští. V tomto soupise nesmí být účastníkem zadávacího řízení provedena žádná změna, vyjma doplnění cen, musí být oceněny všechny položky a není dovoleno slučovat jednotlivé položky a oceňovat nulou. Účastník zadávacího řízení je zodpovědný za správný součet všech položek oceněného soupisu prací.“ Jak přitom žalobce opakovaně upozorňoval, v čl. 6 bylo rovněž stanoveno, že „[j]e vyloučeno jakékoliv vyřazení položek ze soupisu, doplnění položek do soupisu, jakýkoliv zásah do popisu položky, změna množství nebo jakéhokoliv jiného údaje v soupise, pokud není dále v těchto podmínkách uvedeno něco jiného.“ [podtržení doplněno zdejším soudem].

30. Žalobce tak explicitně v zadávací dokumentaci, resp. zadávacích podmínkách, které byly žalobcem stanoveny v souladu se zákonem, OPŽP a rovněž v souladu s pravidly MPZ (o tom nebylo sporu), zakázal jakékoliv úpravy soupisu, ledaže by bylo stanoveno dále v podmínkách jinak, což však v daném případě nebylo. Účastník si tedy musel být vědom toho, že jakákoliv úprava soupisu je výslovně zakázána. Jak však vyplývá ze správního spisu, účastník přesto upravil u jednotlivých „slepých rozpočtů“ (stavební část, oprava plotu, ZTI) v částech „Vedlejší a ostatní rozpočtové náklady“ položku „Zařízení staveniště“ ze stanovené hodnoty 2,6 % na 0 %, a tedy i výsledná částka u této položky byla 0 Kč. Uvedené úpravy pak korespondovaly i s „Krycím listem slepého rozpočtu“. Účastník tedy předložil nabídku bez vnitřních rozporů (opak správní orgány ostatně ani netvrdily), jeho nabídka nicméně odporovala stanoveným zadávacím podmínkám. Je to přitom právě účastník, nikoliv zadavatel (žalobce), kdo nese zodpovědnost za správnost a úplnost podané nabídky (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 202/2014-42, či ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 172/2018-44, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Soud tedy dává žalobci za pravdu, že za dané situace nebyl povinen vyzvat účastníka k objasnění či doplnění podané nabídky podle čl. 8.3.3 MPZ, jak uzavřely správní orgány, a to ani v kontextu tzv. „principů 3E“, tj. principu efektivního, účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Po žalobci totiž nelze požadovat, aby v rozporu se zadávacími podmínkami fakticky zvýhodnil účastníka výběrového řízení oproti ostatním účastníkům proto, že jeho nabídková cena je nejnižší. Je totiž třeba mít na paměti i zásadu rovného zacházení zakotvenou v § 6 ZZVZ, která se uplatní i u veřejných zakázek malého rozsahu. Soud je přitom toho názoru, že požadavku na rovné zacházení nelze ustoupit toliko s odkazem na lepší naplnění principů 3E (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2021, č.j. 31 Af 53/2020-84).
31. K závěru, že žalobce nebyl v daném případě povinen účastníka vyzvat, vede soud i stanovisko Centra k jiné jeho zakázce (reg. číslo CZ.06.2.11/0.0/0.0/16_098/0002543), na které žalobce též upozorňoval. V tomto stanovisku byla řešena situace opačná, než v nyní řešeném případě, což potvrzuje i sám žalovaný (viz str. 14 napadeného rozhodnutí). K uvedené zakázce zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení dodavatel předložil nabídku s oceněným soupisem stavebních prací, přičemž u totožné položky „Zařízení staveniště“ rovněž upravil požadovanou hodnotu, a to z původní hodnoty 1,60 % na 1,30 %. Žalobci bylo v tomto případě ze strany správních orgánů vytýkáno, že danou situaci neřešil. Konkrétně měl situaci řešit „[...] např. prostřednictvím žádosti o vysvětlení nabídky dle § 46 ZZVZ, případně vyloučením daného dodavatele pro nesplnění zadávacích podmínek.“ Ministr v napadeném rozhodnutí přitom citoval též část odůvodnění informace o nevyplacení části dotace k projektu reg. číslo CZ.06.2.11/0.0./0.0/16_098/0002543 (se kterou byl žalobce seznámen dne 26. 2. 2020, tj. před vyřazením účastníka v nynější věci): „S ohledem na nesoulad nabídky vybraného dodavatele se zadávacími podmínkami [...] byl

zadavatel povinen vybraného dodavatele buďto ze zadávacího řízení vyloučit podle § 121 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 48 odst. 2 písm. a) ZZVZ, nebo jej postupem podle § 46 ZZVZ vyzvat k objasnění uvedené nesrovnalost.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný by při stejné chybě akceptoval i vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení. Žalobci tak nelze nyní vyčítat, že v situaci, kdy se v dalším jeho projektu (jakkoliv se jednalo o zakázku malého rozsahu) vyskytlo zcela totožné pochybení jiného dodavatele, žalobce s ohledem na zadávací podmínky, stanovisko Centra a informaci o nevyplacení části dotace přistoupil k vyloučení účastníka z výběrového řízení. Soud tedy na rozdíl od správních orgánů neshledal, že by žalobce v nynějším případě nejednal jako řádný hospodář.

Závěr a náklady řízení

32. S ohledem na výše uvedené skutečnosti městský soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. náleží náhrada nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Dále má žalobce právo na náhradu nákladů právního zastoupení advokátem za tři úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, replika) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky]. K odměně za tři úkony právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku 2 142 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.; věta za středníkem). Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 13. července 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu