



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **město Boskovice**, se sídlem Masarykovo náměstí 2, Boskovice, zastoupen Mgr. Bc. Tomášem Auerem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 20. 4. 2022, č. j. MMR-24165/2019-26, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 A 53/2022-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Poskytovatel dotace Centrum pro regionální rozvoj opatřením ze dne 10. 6. 2019 podle § 14e zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů nevyplatil žalobci část dotace podle Integrovaného regionálního operačního systému ve výši 1 963 137,14 Kč (10 % z částky dotace určené k financování), jelikož žalobce v rámci projektu CENTRUM POLYTECHNICKÉ VÝCHOVY A VZDĚLÁVÁNÍ s registračním číslem CZ.06. 2. 67/0.0/0.0/16_062/0004284 při zadávání veřejné zakázky č. 0001 nazvané CENTRUM POLYTECHNICKÉ VÝCHOVY A VZDĚLÁVÁNÍ – stavební část porušil § 6 zák. č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 36 odst. 1 ZZVZ tím, že stanovil požadavky na prokázání splnění profesní

způsobilosti a technické kvalifikace v rozsahu nepřiměřeném předmětu veřejné zakázky, přičemž tímto postupem došlo k porušení zásady diskriminace a bezdůvodnému omezení hospodářské soutěže, tím mohlo dojít k ovlivnění výběru nevhodnější nabídky

[2] Porušení zákona spočívalo především v tom, že žalobce požadoval po potencionálních dodavatelích nejen živnostenské oprávnění „Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“, ale též živnostenská oprávnění „Montáž, opravy a zkoušky vyhrazených elektrických zařízení“, „Montáž, opravy, revize a zkoušky plynových zařízení a plnění nádob plyny“, „Montáž, opravy a rekonstrukce chladících zařízení a tepelných čerpadel“ a „Vodoinstalatérství, topenářství“, přičemž osoba s první z uvedených živností je oprávněna provádět činnosti spadající do ostatních vyjmenovaných živností.

[3] Příjemce dotace též pochybil tím, že požadoval vedle autorizace pro pozemní stavby též autorizaci pro geotechniku, statiku a dynamiku staveb a požární bezpečnost staveb, neboť tyto autorizace byly potřeba pouze pro zpracování projektové dokumentace a pro autorský dozor; předmětem veřejné zakázky však byla jen „realizace stavby“.

[4] Proti tomuto opatření podal žalobce námitky; ty ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 24. 7. 2019, č.j. MMR-34395/2019-26 zamítla. Toto rozhodnutí však následně zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, č.j. 3 A 160/2019 - 34 pro nepřezkoumatelnost. Ve věci tak rozhodoval podruhé ministr pro místní rozvoj, který rozhodnutím ze dne 20. 4. 2022, č.j. MMR-24165/2019-26 námitky příjemce opětovně zamítl a napadené opatření potvrdil.

[5] Rozhodnutí napadl žalobce dále žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji však shora označeným rozsudkem zamítl.

[6] Předně uvedl, že žalobní argumentace je vedena značně obecně, aniž by respektovala konkrétní důvody, na nichž napadené rozhodnutí spočívá, ty často překračuje a dospívá k závěrům, které nikde v odůvodnění uvedeny nejsou.

[7] Následně se věnoval jednotlivým žalobním námitkám; nejprve uzavřel, že napadené rozhodnutí již není nepřezkoumatelné. Dále uvedl, že žalobní argumentace rozporuje závěry uvedené v jiné věci, k čemuž však zde není prostor. Souhlasil tak s žalovaným, že požadavky, jak je stanovil žalobce, jsou nepřiměřeně přísné, když vyžadují nad rámec právní úpravy prokázání kvalifikace u činností, které jsou již obsaženy v oboru činnosti „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“, což je v rozporu se zásadou nediskriminace, tyto požadavky byly stanoveny pro dodavatele, a částečně se netýkají předmětu veřejné zakázky. Za bezpředmětnou považoval polemiku stran (ne)možnosti využití dodavatelů pro prokázání profesní způsobilosti; tato se mýjí s odůvodněním napadeného rozhodnutí.

[8] Dle soudu bylo nadbytečné požadovat autorizaci pro geotechniku, statiku a dynamiku a požární bezpečnost staveb, neboť v případě, že při výkonu práce autorizované osoby vyvstane potřeba prací, které přesahují rozsah jejího oboru, je tato autorizovaná osoba povinna zajistit spolupráci s osobou, jež disponuje autorizací v příslušném oboru. Proto postačovalo požadovat pouze autorizaci v oboru „Pozemní

pokračování

stavby“. Osoba s takovou autorizací nemůže garantovat odbornost činností ve výstavbě, pro které nedisponuje autorizací, ze zákona jí však vyplývá povinnost pro jednotlivé druhy prací, pro které nedisponuje odbornou způsobilostí, přizvat jinou odborně způsobilou autorizovanou osobu. Tak by byl dosažen účel, jehož se snažil dosáhnout stěžovatel, aniž by byla omezena hospodářská soutěž.

[9] Rovněž požadovaná přítomnost odpovědné osoby ve funkci statika a osoby odpovědné za požární bezpečnost byl nepřiměřený, neboť nesouvisel s předmětem veřejné zakázky – realizací stavebních prací na Centru polytechnické výchovy a vzdělávání. Činnost statika a odborníka na požární bezpečnost není předmětem veřejné zakázky, je spojena s návrhem stavby a se zpracováním projektové dokumentace.

[10] Za nedůvodné shledal též zbylé žalobní námitky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] V kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se soud nezabýval námitkou (uplatněnou v replice k vyjádření žalovaného), že žalovaný vycházel při odůvodnění svého odůvodnění z nesprávné verze zadávací dokumentace; z tohoto důvodu je jeho odůvodnění též nepřezkoumatelné a nezákonné. Tuto námitku soud nijak nevypořádal, ani danou skutečnost ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí řádně nevyhodnotil. Nepřezkoumatelnost je pak dána i tím, že městský soud v této věci vychází ze závěrů, které učinil v jiných věcech, ačkoliv ty jsou dle stěžovatele nesprávné.

[12] V této souvislosti proto opakovaně namítl, že žalovaný vycházel z nesprávného předpokladu, že stěžovatel stanovil povinnost dodavatelům, aby prokazovali kritéria profesní způsobilosti sami bez možnosti využití subdodavatelů. Zadávací podmínky však neobsahují výhradu zadavatele, že daná kritéria profesní způsobilosti nesmí účastník zadávacího řízení prokázat prostřednictvím subdodavatele. Nesprávný je též závěr soudu, že statika a požární bezpečnost budov se řeší jen v rámci projektové přípravy staveb, nikoliv v rámci samotné dokumentace.

[13] Dále rozporoval, že bylo nadbytečné požadovat přítomnost osob s dílčími autorizacemi u stavebních prací. Ustanovení § 77 odst. 2 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek umožňuje zadavateli požadovat předložení dokladu o odborné způsobilosti, je-li pro plnění veřejné zakázky odborná způsobilost jinými právními předpisy vyžadována. Z § 160 odst. 1 a § 158 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, pak vyplývá, že podnikatel realizující stavbu musí disponovat stavbyvedoucím, který je k takové odborné činnosti oprávněn podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autORIZAČNÍ zákon), ve znění pozdějších předpisů. Autorizovaná osoba přitom může vykonávat činnost jen v rozsahu, pro jaký jí byla udělena autorizace. Zhotovitel tedy musí vždy disponovat osobami s autorizací pro všechny obory, které jsou v rámci provádění stavby potřeba. Nemůže tedy obstát závěr, že pro uskutečnění stavby stačí autorizace pro „Pozemní stavby“.

[14] Stěžovatel dále vyslovil nesouhlas s restriktivní judikaturou správních soudů ohledně možnosti vzniku legitimního očekávání na základě provedených kontrol. V praxi je totiž aplikace teoretických závěrů judikatury zcela nemožná. Z rozhodovací praxe totiž vyplývá, že kontrola nemusí odstraňovat veškerá pochybení a nesnímá z příjemce dotace odpovědnost. Pakliže však kontrola nemusí odstraňovat veškerá pochybení, je naprosto zbytečné, aby probíhala. Stěžovatel se pozastavil nad tím, jak je možné, že jedna z kontrol žádné pochybení neodhalí a další již posoudí jeho postup jako zcela zjevně vadný. Poukázal též na to, že je vznik legitimního očekávání vázán na konkrétní ujištění ze strany kontrolujícího orgánu, což však vede k absurdní situaci, ve které je příjemce dotace nucen požadovat konkrétní ujištění ke spoustě jednotlivostí, což je administrativně náročné jak pro něj, tak i pro správní orgány. Ty navíc výslovné a konkrétní ujištění žadatelům o dotaci neposkytují.

[15] Za nezákonný a rozporný se zásadami správního řízení považuje též postup správního orgánu, který stěžovatele řádně neinformoval o provádění důkazů „*expertním posudkem*“, s jeho obsahem stěžovatele nadto nijak neseznámil. Nemůže obstát závěr městského soudu, že měl předložení tohoto posudku požadovat, když se o něm stěžovatel dozvěděl teprve z rozhodnutí o námitkách (tj. z žalobou napadeného rozhodnutí).

[16] Závěrem zopakoval, že složitost uskutečnění dotčené zakázky odůvodňovala rovněž vyžadovanou přítomnost autorizovaných osob přímo u stavby, nejenom v rámci přípravy projektové dokumentace.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou, přičemž setrval na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, a které odpovídají posouzení soudu uvedenému v napadeném rozsudku (na který dále v jednotlivých bodech odkázal). Pro úplnost upozornil, že kasační stížnost stěžovatele je místy nesrozumitelná, a navíc mimoběžná s napadeným rozhodnutím i rozsudkem soudu. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[19] Kasační stížnost **není** důvodná.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti předně poukazoval na nepřezkoumatelnost, resp. na vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[21] Podle tohoto ustanovení 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. Nejvyšší správní soud neshledal, že by v řízení před městským soudem k takovým vadám došlo.

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, 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. nálezy 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*“.

[23] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, ve kterých se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, ve kterých pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (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). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci

námítky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není 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).

[24] Kasační soud posoudil rozsudek městského soudu optikou výše uvedených judikатурních závěrů a dospěl k závěru, že rozsudek není nepřezkoumatelný, resp. netrpí vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jakkoliv si lze představit jeho preciznější odůvodnění (což by bylo nanejvýš žádoucí), z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je dostatečně odůvodněn a je srozumitelný. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku 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.). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu 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).

[25] Výše uvedené platí tím spíše, že sám stěžovatel (tehdy v postavení žalobce) formuloval žalobu způsobem, který jenom velice obtížně umožňoval její přehledné vypořádání. I s ohledem na způsob, jakým je v dané věci v převážné části koncipována žaloba (a nyní též kasační stížnost), soud připomíná, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i v řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s., je soud vázán důvody vymezenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu žalobních/stížnostních bodů a jejich odůvodnění v žalobě/kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí soudu (srov. rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54).

[26] Odhlédnout nelze ani od skutečnosti, že žalobní argumentace byla do značné míry mimoběžná s odůvodněním napadeného rozhodnutí žalovaného, což soud několikrát výslovně uvedl (viz kupříkladu bod 41 odůvodnění dle kterého *„v odůvodnění není nikde uveden obecný závěr, že by prokazování kritérií profesní způsobilosti bylo stanoveno přímo samotným dodavatelům bez možnosti využití subdodavatelů“* a následně uzavřel, že *„nikde není obecně uvedeno, že by nebylo možné využít subdodavatelů. Proto ani další argumentace, která se na tento požadavek vztahuje (tedy ust. § 105 odst. 2 ZVVZ) nemůže být úspěšná“*). Toto vypořádání, jinak obsáhlé argumentace žalobce, kasační soud považuje za dostatečné (ačkoliv si samozřejmě lze představit ještě podrobnější a úplnější vypořádání). Způsob zvolený městským soudem nevyvolává nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup 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,

pokračování

III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že *„Není 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). Nebylo tak nutné výslovně reagovat ani na navazující argumentaci, ve které žalobce ve vztahu k této námitce uvedl, že žalovaný dle něj vychází z nesprávné verze zadávací dokumentace.

[27] Podstatou nyní posuzované věci je otázka, zda stěžovatel při zadávání veřejné zakázky nastavil podmínky profesní způsobilosti podle § 77 odst. 2. písm. a) a c) zákona o zadávání veřejných zakázek a technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. c) téhož zákona tak, že tím porušil zásadu přiměřenosti a zákazu diskriminace (§ 6 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek). Zadávací podmínky by tak nebyly v souladu s § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož *„[z]adávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže“*. Právě v důsledku nastavení nepřiměřeně přísných kvalifikačních podmínek poskytovatel přistoupil k přijetí opatření spočívajícího v krácení dotace ve výši 10 % podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, podle jehož věty první části před středníkem *„[p]oskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta“*.

[28] V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. uvedeno, že porušení zásady diskriminace a bezdůvodného omezení hospodářské soutěže je spatřováno v požadavku na splnění profesní způsobilosti podle § 77 odst. 2 písm. a) ZVVZ předložením oprávnění k podnikání na činnosti (a) provádění staveb, jejich změn a odstraňování, (b) projektová činnost ve výstavbě, (c) výkon zeměměřičských činností, (d) montáž, opravy a zkoušky vyhrazených elektrických zařízení, (e) montáž, opravy, revize a zkoušky plynových zařízení a plnění nádob plyny, (f) montáž, opravy a rekonstrukce chladicích zařízení a tepelných čerpadel, (g) vodoinstalatérství, topenářství, nebo jejich ekvivalent. Oprávnění k podnikání „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ je oprávnění multioborové, které by mělo postačovat pro plnění předmětu veřejné zakázky.

[29] Zadavatel požadoval splnění profesní způsobilosti podle § 77 odst. 2 písm. c) ZVVZ předložením Osvědčení o autorizaci ve smyslu § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., pro obor „pozemní stavby“, „technika prostředí staveb – specializace vytápění a vzduchotechnika“, „technika prostředí zařízení staveb“, „geotechnika“ a „požární bezpečnost staveb“, minimálně vždy pro jednu osobu. Osvědčení o autorizaci „pozemní stavby“ by mělo být postačující pro plnění limitu veřejné zakázky.

[30] Dále stanovil požadavky na splnění technické kvalifikace podle § 79 odst. 2 písm. c) ZVVZ, konkrétně přítomnost osoby ve funkci statika a osoby odpovědné za požární bezpečnost staveb; tyto činnosti však nejsou předmětem veřejné zakázky.

[31] Požadavky na prokázání splnění kvalifikace musí být odůvodněny předmětem veřejné zakázky a musí být stanoveny přiměřeně. Je právem zadavatele stanovit kritéria

kvalifikace, nicméně zadavatel má povinnost nepřekročit meze stanovené zákonem. Při hodnocení vycházel žalovaný z expertního vyjádření, podle něhož obory „statika a dynamika staveb“, „geotechnika“ a „požárně bezpečnostní řešení“ nejsou předmětem veřejné zakázky, neboť jsou spojené s návrhem stavby a zpracováním dokumentace pro provádění stavby. Autorizovaný inženýr v oboru „pozemní stavby“ v rámci stavby je oprávněn vykonávat i všechny odborné činnosti oborů „technika prostředí staveb“, „statika a dynamika“, „geotechnika“ a „požární bezpečnost“, toto osvědčení o autorizaci ve smyslu § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb. by mělo být dostačující. S těmito závěry se žalovaný ztotožnil a posoudil požadavky jako nepřiměřené. Ohledně požadavku na doložení dílčích živnostenských oprávnění ministr odkázal na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 6. 2016, čj. ÚOHS-S0424/2016/VZ-23727/2016/532/Mon, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 111/2014 při vymezení multiprofesní živnosti „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“.

[32] S ohledem na výše uvedené tak kasační soud dává plně za pravdu městskému soudu, že žalobní/kasační námitky stran vyloučení subdodavatelů (a navazující argumentace) jsou v nyní souzené věci zcela bezpředmětné. Napadené rozhodnutí žalovaného tuto skutečnost totiž stěžovali vůbec nevytýká. Je zřejmé, že stěžovatelovo přesvědčení, že dotčené rozhodnutí (a stejně tak napadený rozsudek) nemá oporu ve správním spise, je tedy založeno na jeho nesprávném výkladu. Jakkoliv dílčí procesní vyjádření žalovaného, učiněná v průběhu soudního řízení, mohou být hodnocena jako zavádějící; ta nejsou předmětem soudního přezkumu a na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí tedy nic nemění. Ostatně ke stejným závěrům dospěl kasační soud též v rozsudku ze dne 2. 8. 2023, č. j. 5 Afs 146/2022 - 47 (viz body 27 a následující), který přezkoumával jiné rozhodnutí žalovaného, avšak ve vztahu ke stejným zadávacím podmínkám a totožnému stěžovateli, jako v nyní souzené věci.

[33] Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem, že neměl požadovat autorizace pro geotechniku, statiku a dynamiku a požární bezpečnost staveb, neboť pro uskutečnění stavby postačovala autorizace v oboru pozemních staveb.

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle § 5 odst. 3 autorizačního zákona „Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě uděluje osobám podle odstavců 1 a 2 [tj. autorizovaným technikům a autorizovaným inženýrům] autorizaci pro obory a) pozemní stavby, b) dopravní stavby, c) stavby vodního hospodářství a krajinného inženýrství, d) mosty a inženýrské konstrukce, e) technologická zařízení staveb, f) technika prostředí staveb, g) statika a dynamika staveb, h) městské inženýrství, i) geotechnika, j) požární bezpečnost, k) stavby pro plnění funkce lesa“. Autorizovaný technik i autorizovaný inženýr je oprávněn v rozsahu svého oboru či specializace mj. vést „realizaci stavby“ [§18 písm. h) a § 9 písm. d) autorizačního zákona].

[35] Tato úprava navazuje na § 160 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož (důraz přidán) „[p]rovádět stavbu může jako zhotovitel jen stavební podnikatel, který při její realizaci zabezpečí odborné vedení provádění stavby stavbyvedoucím, pokud v odstavcích 3 a 4 není stanoveno jinak [tyto odstavce upravují pouze stavby realizované svépomocí]. Dále je povinen zabezpečit, aby práce na stavbě, k jejichž provádění je předepsáno zvláštní oprávnění, vykonávaly jen osoby, které jsou držiteli takového oprávnění.“

pokračování

[36] Touto problematikou se však kasační soud již v minulosti zabýval; v odkazovaném rozsudku č. j. 5 Afs 146/2022 - 47, uzavřel, že: „*Jak poskytovatel upozornil již v informaci o přijatém opatření, podle informací na webových stránkách České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě rozsah autorizace v oboru „Pozemní stavby“ zahrnuje „budovy pro bydlení, budovy a haly občanské výstavby, budovy a haly pro výrobu a služby, stavby pro zemědělství, skladování a stavby průmyslové“, přičemž „[i]nženýr autorizovaný v oboru pozemní stavby [...] je v celém rozsahu stavby [...] oprávněn vypracovávat všechny oborově výdělečné části této dokumentace/projektové dokumentace, tzn. části příslušející oborům technika prostředí staveb, statika a dynamika staveb, geotechnika a požární bezpečnost staveb“.* Z toho je zřejmé, že pro samotnou realizaci pozemní stavby (s již vypracovanou projektovou dokumentací), jak tomu bylo v posuzovaném případě, jistě postačí autorizace pro obor pozemních staveb. Otázky geotechniky, statiky či požární bezpečnosti již ostatně byly vyřešeny v projektové dokumentaci osobami s příslušnými autorizacemi.“ Z uvedeného rozsudku tedy jednoznačně vyplývá (ve shodě se závěry městského soudu přezkoumávanými v nyní řešené věci), že jelikož například otázky statiky a požární bezpečnosti jsou převážně otázkou projektové dokumentace, pro realizaci stavby (která byla předmětem nyní posuzované veřejné zakázky) již obecně plně postačí autorizace pro obor pozemních staveb. S tímto závěrem soud plně souhlasí i nyní. Opačný přístup (zastáváný stěžovatelem) by byl naopak nedůvodně omezující (k tomu viz dále).

[37] Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že postupoval v souladu se zadavatelskou praxí, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel nedoložil žádný konkrétní případ srovnatelný s nyní posuzovanou věcí. Obecné tvrzení, že postupoval tak, jak je ve všech ostatních případech tolerováno, může jen stěží vést k úspěchu kasační stížnosti. Za nežádoucí stav by bylo nutno považovat, pokud by osoba s každou autorizací, které bylo potřeba ke zpracování projektové dokumentace, musela být přítomna i provádění stavby, při které již specifických znalostí osob různých autorizací není třeba, neboť ty jsou již „vytěženy“ v projektové dokumentaci, podle které se stavba uskutečňuje. Nedůvodný je v tomto ohledu poukaz stěžovatele na složitost a náročnost. Kasační soud však dává za pravdu městskému soudu, že předmětem nyní posuzované zakázky byla toliko „realizační část“, přičemž popisovaná složitost nachází svůj odraz v projektové dokumentaci. V této souvislosti nelze ani odhlédnout od obecnosti uplatněné argumentace, stěžovatel nijak konkrétně nedoložil ani nevysvětlil, že by realizace stavby po zohlednění složitosti základových poměrů při přípravě projektové dokumentace měla být jakkoliv nestandardní (v podrobnostech viz shodně bod 39 a následující rozsudku č. j. 5 Afs 146/2022 - 47).

[38] Je tedy zřejmé, že stěžovatelem nastavené kvalifikační podmínky byly diskriminační, neboť vylučovaly osoby, které mohly být způsobilé k provádění stavby, ale nedisponovaly všemi nadbytečně požadovanými osobami se všemi autorizacemi.

[39] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že mu na základě předchozích kontrol nemohlo svědčit legitimní očekávání, že je jeho postup při zadávání veřejné zakázky zcela v pořádku.

[40] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pouhá skutečnost, že poskytovatel dotace neupozorní na nesrovnalosti při provádění projektu, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace za uskutečnění projektu; předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany

příslušného orgánu, přičemž ochrany legitimního očekávání se nemůže příjemce dotace dovolávat vzdor ujištění v tom případě, ve kterém se při nakládání s veřejnými prostředky dopustí zjevného porušení platné právní úpravy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 713/2012 Sb. NSS, či ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43). Soud podotýká, že uvedené závěry vycházejí z judikatury Soudního dvora Evropské unie – srov. rozsudky ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi*, C-414/08, či ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*, spojené věci C-383/06 až C-385/06.

[41] Při aplikaci uvedených judikturních závěrů na posuzovanou věc je zcela zřejmé, že stěžovateli legitimní očekávání hodné soudní ochrany nevzniklo – stěžovateli nebyla dána žádná konkrétní ujištění, že je jeho postup bezvadný. To ostatně stěžovatel ani netvrdí; zpochybňuje ovšem samotné východisko této úvahy, tj. závěry judikatury týkající se legitimního očekávání. K tomu soud v první řadě uvádí, že nemá důvod k jejímu přehodnocení, *nota bene* v situaci, ve které je opřena o rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie.

[42] Legitimní očekávání může být zpravidla založeno též rozhodovací praxí – k tomu může dojít pouze na základě dlouhodobého, jednotného a ustáleného rozhodování (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Jak vidno, judikatura týkající se vzniku legitimního očekávání v oblasti dotací je s touto obecnou, týkající se založení legitimního očekávání rozhodovací praxí, soudržná: legitimní očekávání vzniká v zásadě na základě jednání správního orgánu, který zároveň tímto jednáním zjevně nepřekročí zákonné meze. Je zřejmé, že kontrola u příjemce dotace nemůže založit legitimní očekávání svou dlouhodobostí (resp. jednotností a ustáleností jako tomu je v případě rozhodovací praxe), toto kritérium je tedy ve prospěch příjemců dotace modifikováno tak, že legitimní očekávání může být založeno též aktivním jednorázovým jednáním správních orgánů – poskytnutím konkrétních ujištění. Absencí aktivního jednání ze strany kontrolujícího správního orgánu v konkrétním případě (např. proto, že bylo pochybení příjemce jednoduše přehlédnuto) nemůže dojít ke vzniku legitimního očekávání.

[43] Na tom nic nemění ani skutečnosti, že poskytování konkrétních ujištění je administrativně náročné a že správní orgány konkrétní ujištění údajně neposkytují. Vznik legitimního očekávání, které odůvodňuje přijetí odchýlení se od podmínek dotace, není pravidelnou součástí postupů souvisejících s výplatou dotace, naopak jde o spíše výjimečný institut, jehož účelem je s ohledem na okolnosti konkrétní věci chránit příjemce dotace před nepředvídatelnou změnou výslovně vyřčeného názoru správního orgánu či různými (rovněž výslovně vyřčenými) názory správních orgánů na totožnou věc. Ochrana legitimního očekávání nemůže sahat tak daleko, aby chránila rovněž před třeba i domnělou změnou názoru správního orgánu, který si příjemce dotace jen implicitně dovodil například z pouhé nedůslednosti kontroly. Vyskytuje-li se možnost ochrany legitimního očekávání v praxi pouze vzácně, plně to odpovídá její povaze. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nevidí důvod ani prostor k přehodnocení ustálených judikturních závěrů.

[44] Stěžovatel dále nesouhlasí s městským soudem, podle něhož nemohlo být zasaženo do procesních práv stěžovatele tím, že mu nebyl zaslán expertní posudek, ze kterého správní orgány vycházely, neboť si jej stěžovatel mohl vyžádat a mohl se s ním seznámit; podle stěžovatele je taková argumentace lichá, protože se o existenci expertního posudku dozvěděl teprve z rozhodnutí o námitkách (tj. z žalobou napadeného rozhodnutí).

pokračování

Postupem poskytovatele dotace měl být zkrácen na svých procesních právech v důsledku porušení základních zásad správního řízení.

[45] Ze správního spisu vyplývá, že si poskytovatel dotace opatřil expertní posudek Ing. Zdeňka Cihláře, Ph.D., ze dne 31. 12. 2018, z něhož následně vycházel a jehož závěry uvedl a dále doplnil o vlastní odůvodnění v informaci o opatření ze dne 10. 6. 2019 (srov. především str. 7 tohoto dokumentu). Již zde nelze odhlédnout od skutečnosti, že tento identický posudek byl podkladem opatření ze dne 9. 4. 2019, tj. nejpozději k tomuto datu stěžovatel věděl, že poskytoval dotace disponuje tímto posudkem zabývajícím se spornou otázkou, která byla společná pro všechny žádosti o platby, které stěžovatel postupně podal. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že stěžovateli nic nebránilo o tento posudek požádat a následně na něj adekvátně reagovat. To se ostatně i stalo, neboť stěžovatel následně proti nyní posuzovanému opatření podal námitky, v nichž polemizuje se závěry expertního posudku, který výslovně zmiňuje (viz strany 1 a 2 tohoto podání).

[46] Z uvedeného je tedy patrné, že stěžovatelovo tvrzení, že se dozvěděl o expertním posudku teprve z rozhodnutí o námitkách, což mu mělo zamezit v procesní obraně, je zjevně nepravdivé. Stěžovatel se o existenci expertního posudku dozvěděl již z informace o opatření ze dne 10. 6. 2019 (resp. opatření ze dne 9. 4. 2019) a proti závěrům expertního posudku se i vymezil. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, v čem mohl být stěžovatel negativně dotčen na svých právech a jak by mohl postup správních orgánů vést k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé (ostatně shodně viz závěry rozsudku č. j. 5 Afs 146/2022 - 47, týkající se rozhodnutí o námitkách právě proti zmiňovanému opatření ze dne 9. 4. 2019).

[47] Pro úplnost lze dodat, že pro účely rozhodnutí o námitkách proti opatření ze dne 9. 4. 2019 si tehdejší ministryně pro místní rozvoj opatřila reakci experta ze dne 7. 5. 2019 označenou jako vyjádření k odvolání; v této reakci se v zásadě nic nového neuvádí, expert setrval na svém stanovisku. Toto vyjádření ze dne 7. 5. 2019 je součástí správního spisu i v nyní posuzované věci. Platí však výše uvedené; expert v zásadě pouze setrval na svých dřívějších závěrech, přičemž ani zde nic nebránilo stěžovateli v tom, aby si toto vyjádření vyžádal a v rámci řízení o námitkách proti opatření ze dne 10. 6. 2019 na něj adekvátně procesně reagoval.

[48] Argumentace stěžovatele je nadto vnitřně rozporná; na jednu stranu namítá, že mu měl být poskytnut čas na vyjádření k tomuto podkladu rozhodnutí, na druhou stranu sám uvádí (a *de facto* si odpovídá i na tuto námitku), že v rámci řízení o námitkách dle § 14e odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech neprobíhá seznámení se spisem dle § 36 odst. 3 správního řádu, a příjemce tedy není vyzván k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však není oprávněn zasahovat do textu zákona a měnit jej, naopak je jím vázán, stejně jako žalovaný. Ostatně jak připouští sám stěžovatel, poskytovateli dotace ani žalovanému z ničeho neplynula povinnost, které se příjemce dotace nyní dovolává; o vydání dotčeného opatření ani rozhodnutí o námitkách neprobíhá (slovy stěžovatele) *klasické správní řízení*. Uvedenou námitku proto nelze považovat za důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[50] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 17. srpna 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu