



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **Oblastní nemocnice Příbram, a.s., IČO 27085031**
sídlem Gen. R. Tesaříka 80, 261 01 Příbram
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Samkem
sídlem Pražská 140, 261 01 Příbram

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj, IČO 66002222**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 20. 12. 2019, č. j. MMR-56493/2019-26

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým ministryně pro místní rozvoj rozhodla o námitkách žalobkyně proti Opatření poskytovatele dotace (Řídicího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu) ze dne 8.7.2019 (dále jen Opatření). Tímto Opatřením nebyla žalobkyni jakožto příjemci dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „zákon o rozpočtových

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

pravidlech“), vyplacena část dotace ve výši 1 060 280,67 Kč. Ministryně pro místní rozvoj rozhodla ve výroku pod bodem I. tak, že Opatření poskytovatele dotace je oprávněné a námitky příjemce jsou nedůvodné. Současně ve výroku II. svého rozhodnutí potvrdila Opatření poskytovatele dotace z důvodu porušení části III odst. 1, bod 2. Podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 28.6.2017, č.j. 28040/2017-91/1 a ve výroku pod bodem III. stanovila, že krácená částka nebude příjemci vyplacena.

2. Opatření poskytovatele dotace vyšlo z kontroly Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“), které provedlo kontrolu veřejné zakázky v rámci administrativního ověření žádosti o platbu, přičemž uplatnilo finanční opravu ve výši 10 % z částky poskytnuté na financování veřejné zakázky podle Podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 28.6.2017, a to z důvodu pochybení v postupu žalobkyně jako příjemce.
3. Dle Informace o nevyplacení části dotace žalobkyni, vycházející z předmětného rozhodnutí (Opatření) k projektu s názvem „Modernizace a rozvoj NIS pro Oblastí nemocnici Příbram, a.s.“ žalobkyně při zadávání veřejné zakázky postupovala v rozporu s § 36 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), když v rámci předmětu veřejné zakázky požadovala plnění, které z části vyžaduje vazbu a přístup do stávajících systémů, k čemuž žalobkyně v zadávací dokumentaci ze dne 4. 4. 2018 pouze uvedla, že v rámci plnění existují potenciálně unikátní dodavatelé, společnost STAPRO s. r. o., dodavatel stávajícího nemocničního informačního systému a společnost OR-CZ spol. s r.o., dodavatel stávajícího systému PACS (oba společně dále jen „stávající dodavatelé“), od nichž zajistila prohlášení, že nabídnou všem poptávajícím subjektům identické podmínky pro realizaci veřejné zakázky, namísto toho, aby žalobkyně tuto součinnost zajistila na vlastní odpovědnost. Žalobkyně dle Opatření neuvedla ani žádné další konkrétní informace a podmínky nejen k této nezbytné součinnosti ze strany stávajících dodavatelů pro plnění veřejné zakázky, ale dokonce ani k poskytnutí nezbytných informací pro účely zadávacího řízení, neboť ponechala veškerou komunikaci ohledně této součinnosti na stávajících dodavatelích a potenciálních dodavatelích bez jakékoliv kontroly žalobkyně, a to aniž by byl takový postup žalobkyně odůvodněn věcnými objektivními důvody. Tím i v kontextu dalších zadávacích podmínek žalobkyně diskriminovala ostatní potenciální dodavatele, a dále bezdůvodně přímo zaručila vybranému dodavateli konkurenční výhodu a vytvořila bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Tento postup žalobkyně přitom dle poskytovatele dotace nelze považovat za transparentní a nediskriminační. Žalobkyně navíc dle Opatření přenesla na dodavatele odpovědnost za úplnost zadávací dokumentace a vymezila zadávací podmínky v celku takovým způsobem, že mohly mít pro jiné než stávající dodavatele odrazující charakter, a tedy žalobkyně svým postupem mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a žalobkyně dne 21. 9. 2018 uzavřela s vybraným dodavatelem smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky.

II. Rozhodnutí ministryně (napadené rozhodnutí)

4. Ministryně v napadeném rozhodnutí vypořádávala námitky žalobkyně, že postup žalobkyně byl v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen ZZVZ), zejména v souladu se zásadami uvedenými v § 6 zákona s tím, že dle žalobkyně tyto zásady je třeba vykládat ve vzájemné souvislosti, přiměřenosti, s přihlédnutím k efektivitě zadávání veřejných zakázek.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

5. Ministryně uvedla, že se žalobkyně sice v důsledku nedostatků obchodních podmínek uzavřených se stávajícími dodavateli nenacházela v ideálním postavení pro zadání veřejné zakázky, avšak tato skutečnost ji neopravňovala k porušení ZZVZ a nemohla vést ani k upuštění od finanční opravy. Ministryně vyvracela námitku žalobkyně, že by Centrum bylo povinno zkoumat, jaké měla žalobkyně alternativní možnosti zadání zakázky. Centrum sice provádí kontrolu na vybraných veřejných zakázkách, avšak provedení této kontroly nemá dopad na odpovědnost zadavatele za soulad veřejné zakázky s právními předpisy. V projednávané věci Centrum navíc kontrolu zadávacích podmínek z kapacitních důvodů neprovedlo, a proto ani nemohlo udělit žalobkyni žádné doporučení. Z podkladů není ani zřejmé, že by Centrum poskytlo žalobkyni jakoukoliv konzultaci, jak žalobkyně namítala.
6. Ministryně uvedla, že Centrum sice nerozporovalo snahu žalobkyně eliminovat nerovné zadávací podmínky, avšak snaha žalobkyně nevedla k požadovanému cíli. Přestože se žalobkyně snažila zadávací řízení co nejvíce otevřít, a proto předem nedefinovala technické řešení veřejné zakázky, fakticky tím naopak umožnila stávajícím dodavatelům, aby potenciálním dodavatelům diktovali podstatnou část podmínek zakázky. Žalobkyně přitom nemůže deficit ve vlastních možnostech vyjednávání se stávajícími dodavateli přenášet na potenciální dodavatele. Argument, že by volbou jednoho rozhraní došlo k eliminaci možné účasti potenciálních dodavatelů, ministryně označila za účelový i proto, že žalobkyně obdržela pouze jednu nabídku. Ministryně rovněž odmítla tvrzení žalobkyně, že by Centrem formulované závěry představovaly pouhé spekulace, neboť Centrum při kontrole veřejných zakázek využilo jak interních, tak externích odborných kapacit.
7. Je to jen žalobkyně, která je odpovědná za plnění právních povinností. Žádné stanovisko nemohlo žalobkyni této povinnosti zbavit. Pokud nebylo v postupu jiných příjemců v rámci stejného nebo jiného operačního programu konstatováno porušení jejich povinností, neznamena to, že nemohlo být pochybení zjištěno při kontrole této veřejné zakázky.
8. Centrum dle ministryně rovněž přesvědčivě vyvrátilo žalobkyni citované rozsudky, neboť v nich správní soudy neměly pochybnosti o tom, že zadávací podmínky byly stanoveny v nezbytných podrobnostech.
9. Žalobkyně neměla kontrolu nad tím, jakým způsobem byla součinnost ze strany stávajících dodavatelů poskytována, což jen prohloubilo závažnost nedostatečného vymezení zadávacích podmínek. I když žalobkyně v návaznosti na námitky potenciálního dodavatele prodloužila lhůtu pro podání nabídek, nejednalo se o opatření, které by mohlo její pochybení zhojit.
10. Ministryně přisvědčila Centru, že pro stanovení finanční opravy ve snížené výši nebyla splněna podmínka absence přeshraničního významu, neboť veřejná zakázka byla veřejnou zakázkou nadlimitní, a proto pravidla pro její zadávání podléhaly evropským předpisům. V zadávacím řízení byla také podána pouze jediná nabídka, a to právě od jednoho ze stávajících dodavatelů, což rovněž svědčí v neprospěch mírnějšího hodnocení závažnosti porušení povinností žalobkyně.
11. Z uvedených důvodů ministryně označila Opatření poskytovatele dotace za oprávněné.

III. Žaloba

12. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila následující námitky.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

13. Namítala, že postupovala tak, aby splnila zásady ZZVZ v co nejvyšší míře, tj. aby při zachování přiměřené efektivity zajistila maximální transparentnost, otevřenost zadávacího řízení a rovný přístup všem dodavatelům. Žalobkyně musela zohlednit fakt, že existují stávající dodavatelé nemocničního informačního systému (dále jen „NIS“). Protože stávající dodavatelé nebyli ochotni přistoupit k transformaci dat a žalobkyně neměla možnost si u nich své pojetí vynucovat, nebylo možné zajistit rovný přístup vůči všem dodavatelům. Proto žalobkyně předem nepreferovala řešení, kterým by zadávací řízení svázala, ale naopak se snažila nabídnout potenciálním dodavatelům možnost individuálního řešení s tím, že stávající dodavatelé by jim migraci dat usnadnili. Zadání bylo maximálně konkrétní tam, kde bylo nezbytné pro provoz nemocnice, přičemž v ostatních částech bylo maximálně otevřené tak, aby potenciálním dodavatelům umožnilo navrhnout své řešení s tím, že hodnotícím kritériem byla především cena. Rozdělením na více zakázek, případně řešení v součinnosti by vedlo ke značným problémům v rámci provozu nemocnice a náklady na integraci by byly vyšší. Realizovaná varianta dle žalobkyně nejméně omezovala hospodářskou soutěž a plnila princip 3E.
14. Žalobkyně splnila svou povinnost předložit dokumenty ke kontrole a Centrum k podobě zadávacích podmínek ve stanovené lhůtě nevznese připomínky, které by směřovaly k předmětnému problému, což žalobkyni ubezpečilo v tom, že jí zvolený postup je správný. Žalobkyně rovněž odmítla, že by nebylo povinností Centra zkoumat alternativy, které žalobkyně měla zvolit. Je v souladu se zásadami dobré správy a správní praxe v právním státě odhalit případné chyby při administraci projektu a doporučit příjemci řešení.
15. Žalobkyně namítla, že jednotlivé výhrady Centra uvedené v Opatření, se kterými se žalovaný v napadeném rozhodnutí ztotožnil, nevychází z odborné znalosti problému. Technologie každého dodavatele je jiná a pro každého dodavatele je výhodnější jiné řešení. Žalobkyně technologie a zvolená řešení potenciálních dodavatelů před zahájením zadávacího řízení neznala, a tak by návrhem technologie mohla možnosti některého z dodavatelů omezit, čímž by se vystavovala dodatečným nákladům. Dodavatelé často požadují dodatečné úpravy integračních rozhraní, protože jim existující řešení nevyhovuje.
16. Žalobkyně oponovala tvrzení, že když stávající dodavatelé projeví ochotu k součinnosti pro potenciální dodavatele, že by ji poskytli také žalobkyni. Žalobkyně s dodavateli vyjednávala a považuje za velký úspěch, že byli ochotni přijmout alespoň uvedený závazek. Žalobkyně odmítla závěry žalovaného, podle kterých z průběhu zadávacího řízení vyplývá, že žalobkyně neměla kontrolu nad součinností dotčených potenciálně unikátních dodavatelů. Žalobkyně v reakci na námitky potenciálního dodavatele v souvislosti s kritizovanou součinností stávajících dodavatelů prodloužila lhůtu pro podání nabídek.
17. Žalobkyně dále ke vhodnosti a přípustnosti specifikace zadávacích podmínek a zvoleného řešení pro zajištění součinnosti třetích stran, namítala, že vycházela z dlouhodobě ustálené praxe, která byla a je v obdobných případech aplikována, v rámci veřejných zakázek, podpořených dotací administrovanou právě Centrem pro regionální rozvoj ČR (Modernizace a standardizace vybavení Zdravotnické záchranné služby Pardubického kraje, reg. číslo CZ.1.06/3.4.00/23.09630, „Technologické vybavení Zdravotnické záchranné služby Zlínského kraje, p.o.“, CZ.1.06/3.4.00/23.09458, „Technologické vybavení Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje, p.o.“, reg. číslo CZ.1.06/3.4.00/23.09544, další zadávací řízení realizovaná v rámci projektů podpořených z Integrovaného operačního programu, výzvy č. 11, kde se jednalo o cca 13 projektů v podobě tzv. krajských standardizovaných projektů pro ZZS). Poukázala na to, že tento způsob zajištění zadávacích Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

podmínek jako rovných byl vnímán i Nejvyšším správním soudem a Krajským soudem v Brně v rozhodnutích uvedených soudů sp. zn. 5 As 26/2017 či 31 Af 3/2015. V tomto ohledu žalobkyně zdůraznila, že Centrum seznámila s obsahem zadávacích podmínek před zahájením zadávacího řízení a Centrum nemělo vůči zvolenému řešení žádné připomínky, což žalobkyni ubezpečilo v závěru, že jím zvolený postup je legitimní a správný.

18. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tím, že by snad nemohlo dojít ke snížení opravy o 5 %, když nelze hovořit o přeshraničním významu dané veřejné zakázky, respektive objemu plnění, které představuje.
19. Žalobkyně namítla, že v napadeném rozhodnutí absentuje jakákoliv věcná či odborná argumentace ve vztahu k jejím námitkám. Podle žalobkyně v daném případě žalovaný i Centrum postupovaly v rozporu s obecnými zásadami správního řízení, jakož i v rozporu s ZZVZ. Oba orgány formulovaly a utvářely své skutkové a následně i právní závěry bez toho, aniž by ve věci skutečně zkoumaly skutkový stav. Žalobkyně se domnívá, že napadené rozhodnutí odporuje zásadě legitimního očekávání a je nepřezkoumatelné.

Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žaloba neobsahuje nové skutečnosti. Odmítl, že by žalobkyně postupovala v souladu ZZVZ. Nevýhodné postavení žalobkyně v důsledku nedostatku původních obchodních podmínek žalobkyni neopravňovalo k porušení ZZVZ, a nemohlo tedy vést ani k upuštění od uplatnění finanční opravy. Žádné předchozí stanovisko nemůže žalobkyni zbavit jejích povinností. Pokud nebylo v postupu jiných příjemců konstatováno porušení povinností, neznamená to, že nemohlo být pochybení zjištěno při kontrole předmětné veřejné zakázky. Každé zadávací řízení je jedinečné. Od projektů podpořených Centrem, na které žalobkyně odkazuje, regulace oblasti doznala značných změn.
21. Dle žalovaného Centrum jednoznačně specifikovalo, v čem shledává nepřiléhavost žalobkyní citovaných rozsudků. Centrum mj. poukázalo na skutečnost, že správní soudy v odkazovaném případě dovodily existenci objektivního důvodu ke stanovení sporné technické podmínky. Dle Centra pochybení žalobkyně spočívá primárně v nestanovení zadávacích podmínek v nezbytných podrobnostech, přičemž s tím úzce spojené bezdůvodné zajištění konkurenční výhody stávajících dodavatelů je za daných okolností spíše důsledkem takového postupu. V případě žalobkyní odkazovaných rozsudků správní soudy neměly pochybnosti o tom, zda byly zadávací podmínky stanoveny v nezbytných podrobnostech, a tak žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu na předmětný případ nedopadá.
22. K námitce žalobkyně, že rozhodnutí nevychází z odborné znalosti problému, žalovaný uvedl, že využil posouzení experta, který konstatoval nedostatečné odborné znalosti žalobkyně ve věci. Podle experta nelze *a priori* označit potenciální výdaj na realizaci komunikačního rozhraní unikátních uživatelů za nehospodárný. Žalobkyně se správně snažila řešit *vendor lock-in* zajištěním spolupráce stávajících dodavatelů, ale zásadně zanedbala její kvantifikaci, díky čemuž předala stávajícím dodavatelům kontrolu nad tvorbou části nabídkové ceny. Konkrétní praktickou aplikací požadovaných postupů, která by byla v souladu se snahou žalobkyně zajistit rovné požadavky uchazečům, mohlo být například sjednání ceny plnění migrovaných dat stávajících dodavatelů. Tyto náklady by tak byly vyčleněny mimo cenotvorbu konkurenčních nabídek, a byl tak zajištěn rovný přístup všem uchazečům. Pro Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

odstranění výhody stávajících dodavatelů a minimalizaci budoucího *vendor lock-in* by bylo možné například trvat na využití tohoto rozhraní i v případě, že se vítězem výběrového řízení stane stávající dodavatel. Expert shrnul, že názory žalobkyně nejsou založeny na faktických technických a procesních argumentech, a nelze je tedy než generálně odmítnout. Žalobkyně způsobila faktickou diskriminaci a prohloubení *vendor lock-in*, přestože se snaží prokázat opak. Žalovaný tedy odmítl, že by jeho závěry nevycházely z konkrétní znalosti problému.

23. K žalobní námitce legitimního očekávání žalovaný upozornil na to, že to je jen žalobkyně, která byla odpovědná za splnění veškerých povinností vyplývajících z právního aktu o poskytnutí dotace, resp. z obecně závazných právních předpisů, včetně zadávání veřejných zakázek v souladu se ZZVZ. Žalovaný opakovaně žalobkyni informoval o tom, že žádné předchozí stanovisko Centra nebo Řídícího orgánu IROP nemůže příjemce této povinnosti zbavit. Proto nelze akceptovat závěr naznačený žalobkyní, že pokud nebylo v postupu jiných příjemců v rámci stejného nebo jiného operačního programu konstatováno porušení jejich povinností, znamená to, že nemohlo být pochybení zjištěno ani při kontrole předmětné veřejné zakázky. Každé zadávací řízení je jedinečné, kdy je hodnoceno vždy z hlediska konkrétních skutkových okolností a rozhodovací praxe platné v době zahájení zadávacího řízení. Oba projekty, na které odkazuje žalobkyně, byly spolufinancovány z Integrovaného operačního programu, tedy předchozího programu, který byl realizován v programovém období 2007-2013, kdy právě oblast předmětu plnění doznala značných změn a argumenty žalobce tak nelze vzít v potaz.
24. K případu žalobkyní odkazovaných rozsudků žalovaný uvedl, že správní soudy neměly žádné pochybnosti o tom, zda byly zadávací podmínky stanoveny v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení, resp. se tato skutečnost nebyla hlavním předmětem jejich zkoumání. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 5 As 26/2017 a jemu předcházející rozsudek krajského soudu 31 Af 3/2015, na předmětný případ vůbec nedopadají, neboť skutková situace byla přesně opačná – zadavatel požadoval pouze upgrade stávající spisové služby, a proto ani neumožnil migraci dat, protože by z ekonomických atd. důvodů nebylo rozumné měnit celý systém, a oba soudy tento postup zadavatele potvrdily.
25. Dotčené pochybení není možné považovat za pochybení snížené či nízké závažnosti, když postupem žalobkyně došlo k diskriminaci potenciálních dodavatelů. V zadávacím řízení byla podána pouze jediná nabídka, a to právě od jednoho ze stávajících dodavatelů. Tato okolnost nesvědčí ve prospěch mírnějšího hodnocení závažnosti porušení povinnosti žalobkyně. Jednalo se navíc o veřejnou zakázku s přeshraničním významem, neboť nadlimitní veřejná zakázka se zveřejňuje i v Úředním Věstníku EU.
26. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V. Rozsudek městského soudu v Praze ze dne dne 29. 9. 2022

27. Městský soud v Praze o žalobě rozhodl nejprve rozsudkem ze dne dne 29. 9. 2022 tak, že žalobu pro její nedůvodnost zamítl.
28. Městský soud především nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, když důvody krácení dotace byly z napadeného rozhodnutí zcela zřejmé a zřetelně spočívaly v tom, že obecné znění zadávací dokumentace žalobkyněk nabídkám v rámci veřejné zakázky, neumožňovaly rovný přístup k formulování nabídek a cenových relací.
29. Věcně pak posuzoval spor o to, zda žalobkyně v případě plnění, které v rámci předmětu veřejné zakázky vyžadovalo vazbu a přístup stávajících dodavatelů do stávajících systémů, Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

postupovala v zadávací dokumentaci v souladu s § 36 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 6 odst. 1 ZZVZ.

30. Městský soud vyšel ze zjištění, že dle čl. 6.2 zadávací dokumentace „Rovné podmínky“ v rámci plnění veřejné zakázky existovali dva stávající dodavatelé (označení jako potenciálně unikátní dodavatelé technologií). Pro potřeby plnění veřejné zakázky, zejména pak zajištění migrace stávajících dat, žalobkyně od uvedených dodavatelů zajistila prohlášení, že pokud budou jakýmkoli dodavatelem osloveni, nabídnou všem poptávajícím subjektům v rámci této veřejné zakázky zcela identické podmínky pro dodávku informačních a komunikačních technologií pro realizaci svého výhradního plnění. Centrum však označilo čl. 6.2 zadávacích podmínek za nedostatečné s tím, že žalobkyně v zadávacích podmínkách nijak nestanovila rozsah, cenu a termín, kdy měli stávající dodavatelé součinnost poskytnout. Zjišťování části zadávacích podmínek, resp. získávání informací nezbytných pro zpracování a podání nabídky, probíhalo zcela mimo žalobkyni jako zadavatele, nadto se tak mělo dít mezi přímými konkurenty o veřejnou zakázku.
31. Soud v původním rozsudku přisvědčil žalovanému v tom, že žalobkyně ponechala na vůli stávajících dodavatelů, kdy a jaké informace poskytnou konkurenčním subjektům. Žalobkyně tak rezignovala na svou povinnost připravit zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky, když poskytování části potřebných informací převedla zcela mimo svou kontrolu na některého z dodavatelů, kteří se o zakázku mohli ucházet. I při respektování, že v oblasti veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou IT služby a určitý upgrade stávajícího systému, je legitimní zájem na tom, aby systém zůstal funkční a byl doplněn jen nezbytným vylepšením, resp. migrací dat, soud uvedl, že nelze zadání předmětu veřejné zakázky koncipovat obecně, bez objektivního odůvodnění takového postupu ze strany zadavatele. Nebylo zřejmé, jakým způsobem měli stávající dodavatelé spolupracovat s potenciálními dodavateli, v jakých lhůtách či v jakém rozsahu, když bylo žalobkyní pouze uvedeno, že tuto součinnost zajistila a má k ní patřičná prohlášení stávajících dodavatelů, která také posléze předložila, akorát tím však ještě doložila jejich nejasně zajištěné znění. Omezení hospodářské soutěže, nejistotu a nepředvídatelnost spolupráce potenciálních dodavatelů tak dle soudu způsobilaa vágní formulace čl. 6.2 zadávacích podmínek Žalobkyně tak při zadání veřejné zakázky k uchazečům nepřistupovala transparentně a při migraci dat z dosavadního systému provozovaného žalobkyní článkem 6.2 zadávacích podmínek způsobila, že v rozporu s § 36 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 6 odst. 1 ZZVZ stávajícím dodavatelům bezdůvodně přímo zaručila konkurenční výhodu a vytvořila bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Zvolený způsob řešení zadavatelských podmínek z hlediska podmínek přístupu do stávajících systémů a transparentnosti pro případné uchazeče nebyl žalobkyní v zadávací dokumentaci odůvodněn věcnými objektivními důvody.
32. K námitce legitimního očekávání městský soud v původním rozsudku uvedl, že žalobní námitku legitimního očekávání žalobkyně nelze opírat o doporučení před zadáním zadávacího řízení, když soud stejně jako žalovaný neshledal jedinou indicii k tomu, že by Centrum žalobkyni udělilo jakékoli doporučení k předmětné veřejné zakázce. Soud se navíc ztotožnil s argumentem žalovaného, že i kdyby takové stanovisko k zadávacímu řízení existovalo, nezbavovalo by to žalobkyni odpovědnosti za dodržování pravidel (viz Obecná pravidla pro žadatele a příjemce).
33. Městský soud v původním rozsudku neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí ani ve výši finanční opravy ve výši 10 %, kterou lze snížit na 5 % jen při mírnějším porušení. Zhodnotil, že žalobkyně se nedopustila mírného porušení, neboť její porušení spočívalo v klíčovém znění Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

zadávací dokumentace, formulovaném nedostatečně konkrétním a předvídatelným způsobem, majícím vliv na tvorbu nabídkové ceny. To při nadlimitní veřejné zakázce a typu veřejné zakázky s přeshraničním významem.

VI. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2024 č.j. 9Afs 201/2022-28

34. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil původní rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022 a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.
35. Nejvyšší správní soud se nejprve ztotožnil s posouzením poskytovatele dotace, žalovaného a městského soudu, že žalobkyně stanovila zadávací podmínky nedostatečně a bezdůvodně zvýhodnila stávající dodavatele a účast jiných potenciálních dodavatelů na veřejné zakázce naopak bezdůvodně omezila, a to bez ponechání jakékoliv kontroly nad součinností stávajících dodavatelů. Poukázal na dostatečné hodnocení výhody stávajících dodavatelů popsané v rozsudku městského soudu a závislost jiných potenciálních dodavatelů při vytváření své nabídky na jejich vůli, aniž by si žalobkyně ponechala jakoukoliv kontrolu nad zajištěnou spoluprací. Nejvyšší správní soud proto souhlasil s městským soudem, že formulace zadávacích podmínek byla neurčitá pro utvoření cenové nabídky a že deficit zadávacích podmínek se projevil v praxi, když potenciální dodavatel ICZ a.s. požádal stávající dodavatele o spolupráci a ti na tuto žádost zareagovali až těsně před uplynutím lhůty pro podání nabídek a žalobkyně tomu v zadávací dokumentaci nezabránila. Nejvyšší správní soud nevěšel na kasační námitky žalobkyně ohledně nedostatečně zjištěného stavu věci, neboť i při respektování snahy žalobkyně zachovat stávající informační systém, *kasační soud toto nezhodnotil jako legitimní potřebu zadavatele, která by stanovené neurčité zadávací podmínky objektivně odůvodňovala*. Stěžovatelka nemohla zadávací podmínky formulovat naprosto neurčitě s absencí jakékoliv její kontroly nad předpokládanou spoluprací se stávajícími dodavateli, které svým postupem zjevně bezdůvodně zvýhodnila oproti ostatním dodavatelům. Za zpracování zadávací dokumentace je plně odpovědný zadavatel, tedy žalobkyně, která měla širokou možnost úvahy ohledně volby zadávacích podmínek. Nebylo úkolem dozorových orgánů ani správních soudů, aby za žalobkyni domýšlely vhodnější zadávací podmínky. Nejvyšší správní soud rovněž souhlasil s městským soudem, že správní orgány po žalobkyni nutně nepožadovaly přesný způsob řešení migrace dat, ale stanovení zadávacích podmínek tak, aby si potenciální dodavatel dokázal jasně představit, zda je za takových podmínek schopen veřejnou zakázku splnit a za jakou cenu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku tedy aproboval závěry městského soudu ohledně netransparentnosti zadání veřejné zakázky a znevýhodnění potencionálních dodavatelů, tedy zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace při poskytování dotací.
36. Oproti uvedenému však kasační soud shledal důvod pro zrušení rozsudku městského soudu v jeho částečné nepřezkoumatelnosti a nevypořádání se s námitkou žalobkyně o porušení zásady legitimního očekávání ve správnost a dostatečnost svých zadávacích podmínek ke dvěma jí tvrzeným důvodům. Prvním žalobkyní tvrzeným důvodem bylo, že předem předložila zadávací podmínky ke kontrole poskytovateli dotace, který k nim ve stanovené lhůtě nevznesl žádné připomínky. Druhým tvrzeným důvodem bylo, že v obdobných případech poskytovatel dotace obdobné zadávací podmínky akceptoval, tedy žalobkyni vzniklo legitimní očekávání v důsledku správní praxe poskytovatele dotace, potažmo soudní praxe (žalobkyně odkázala na rozsudek č. j. 5 As 26/2017-22).
37. Nejvyššímu správnímu soudu nepostačovalo, a proto vytkl, že městský soud se legitimním očekáváním stěžovatelky zabýval v bodě 51. svého rozsudku jen velmi stručně, když stejně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

jako žalovaný neshledal indicii o tom, že by poskytovatel dotace žalobkyni udělil jakékoliv doporučení k dané veřejné zakázce, přičemž žalobkyni by i případné doporučení nezbavovalo odpovědnosti za dodržování pravidel podle Obecných pravidel pro žadatele a příjemce. Takové vypořádání nepovažoval s ohledem na podmínky své rozhodovací praxe za dostatečné, jakož ani přesvědčivé. Nejvyšší správní soud rozporoval, že by žalobkyně argumentovala doporučením ze strany poskytovatele dotace, ale tím, že před zahájením zadávacího řízení poskytovatele dotace seznámila se zadávacími podmínkami a ten proti jí zvolenému řešení nevzněl žádné připomínky, což ji dle jejích slov ubezpečilo o legitimitě a správnosti zvoleného postupu. Konkrétně namítanou správní, jakož i soudní praxí, kterou žalobkyně argumentovala v žalobě (konkrétní, dle ní obdobné projekty, ze kterých vycházela, jakož i na rozsudek č. j. 5 As 26/2017-22) se městský soud vůbec nezabýval. Nejvyšší správní soud tedy shledal napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a proto jej zrušil.

38. Shledaná dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku dle Nejvyššího správního soudu bránila tomu, aby přistoupil i k posouzení poslední části kasační argumentace týkající se uplatněné finanční opravy, neboť by to bylo předčasné, pokud není vyjasněna otázka legitimního očekávání žalobkyně, které by mohlo mít vliv na výši finanční opravy.

VII. Řízení před městským soudem po rozsudku Nejvyššího správního soudu

39. Městský soud v Praze v dalším řízení, vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu podle § 110 odst. 4 s.ř.s., přistoupil ke znovuprojednání a posouzení žaloby v části, jíž se týkají výhrady Nejvyššího správního soudu a doplnil řízení o vyjádření žalovaného k žalobkyni namítaným důvodům legitimního očekávání. K výzvě soudu ze dne 6. 5. 2024 účastníci řízení v podáních ze dne 9. 5. 2024 a 17. 5. 2024 výslovně souhlasili s novým projednáním žaloby bez nařízení jednání.
40. Žalovaný současně v podání ze dne 17. 5. 2024 poskytl vyjádření k otázce legitimního očekávání žalobkyně, spočívajícího v žalobkyni namítaném předpokladu, že když Centrum nevznese žádné připomínky k žalobkyni zvolenému řešení zadávacích podmínek, pak žalobkyně byla ubezpečena v závěru, že jí zvolený postup byl legitimní a správný. Kromě odkazu na své vyjádření k žalobě a na napadené rozhodnutí, že je to ostatně žalobkyně, která je jedinečně odpovědná za splnění veškerých povinností vyplývajících z aktu poskytnutí dotace a na to, že žalovaný opakovaně žalobkyni informoval o tom, že žádné předchozí stanovisko Centra či RO IROP nemůže příjemce této povinnosti zbavit, se žalovaný dále vyjádřil i ke smyslu kontrol zadávacích podmínek příjemce dotace. Dle žalovaného není opodstatněný názor, že pokud Centrum po předložení zadávacích podmínek neshledalo v rámci kontroly ex ante jejich nezákonnost, došlo tím k utvrzení přesvědčení žalobkyně. Uvedl, že smyslem kontroly ex ante prováděné Centrem totiž není kompletně a závazně přezkoumat soulad zadávacích podmínek s právními předpisy, ale preventivní alespoň dílčí kontrolou, zejména typických chyb napomoci eliminaci co největšího množství případných pochybení, která mohou ze strany zadavatelů nastat, a která by v případě, že by byla identifikována až následnou kontrolou nebo auditem, měla charakter tzv. nesrovnalosti ve smyslu čl. 2 bodu 36 Obecného nařízení. Jedná se tedy ze své podstaty o preventivní opatření, které má za úkol pomoci odhalit případné chyby, a to v čase, kdy je ještě lze odstranit, tj. předtím, než případně dojde k porušení zákona. Nelze tedy dovozovat, že se jedná o opatření, které by bylo způsobitelné založit legitimní očekávání, a i v případě veřejných zakázek, které prošly ex ante kontrolou Centra, platí obecné pravidlo, že za správnost a úplnost zadávacích podmínek je odpovědný výhradně zadavatel

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

41. K uvedeným závěrům žalovaný např. odkázal např. na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 18 A 27/2020-54 ze dne 29. 6. 2022, v němž soud uvedl: „K žalobcem uvedenému výkladu zásady legitimního očekávání soud dodává, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Ex ante kontrola zadávacích podmínek poskytovatelem dotace legitimní očekávání o zákonnosti a správnosti postupu žalobce založit nemohla.“ Nelze tedy přijmout argumenty žalobkyně vztahující se k legitimnímu očekávání v žalobě. Navíc výsledky ex ante kontroly nejsou pro zadavatele závazné v tom smyslu, že nemá povinnost se jimi řídit, nýbrž jsou pro něj pouhým doporučením. K námitce legitimního očekávání žalobkyně žalovaný také odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 Afs 15/2012-38 ze dne 15.8.2012, soudu č. j. 7 Afs 23/2019-37 ze dne 19.6.2019, podle kterých „předpokladem [vzniku] práva dovolávat se legitimního očekávání je (...) poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy (...).“ Přitom „[z]ásady legitimního očekávání se (...) nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy“. Shodně také rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13.3.2008 ve věci Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další [spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561]).
42. Protože žalovaný se v uvedeném vyjádření nedotkl prioritní námitky žalobkyně, že žalobkyně ve svém legitimním očekávání vycházela rovněž z dlouhodobě ustálené praxe Centra v obdobných případech, kdy byla akceptována forma obecného závazku a uvedla případy administrovaných dotací, městský soud výzvou ze dne 6. 6. 2024 v intencích závěrů Nejvyššího správního soudu vyžádal u žalovaného konkrétní vyjádření k rozdílům (ve skutkových okolnostech) v přístupu k zajištění rovných podmínek zadávacího řízení a jeho kontroly ze strany Centra u žalobkyní namítaných projektů oproti přístupu k zadávacím podmínkám žalobkyně. Z vyjádření žalovaného ze dne 17. 5. 2024 totiž vyplynul důvod – změna v oblasti předmětu plnění a nebylo možné blížeji dovodit, zda a z jakého důvodu je oprávněné tvrzení žalobkyně, že se v jejím případě dlouhodobě ustálená praxe změnila. Současně soud požadoval vyjádření a doložení, zda a případně jak a čím byla žalobkyně opakovaně upozorněna (informována) o tom, že žádné předchozí stanovisko Centra nemá vliv na povinnosti příjemce dotace (viz vyjádření žalovaného ze dne 17. 5. 2024).
43. K uvedenému požadavku žalovaný ve vyjádření ze dne 13. 6. 2024 doplnil již předložený spisový materiál o administraci zadávací dokumentace žalobkyně a uvedl, že z této dokumentace nevyplývá, že by probíhala samostatná kontrola zadávací dokumentace anebo jakákoliv kontrola před podpisem smlouvy ve smyslu, jak naznačuje zadavatel v žalobě. Dne 27. 2. 2018 byla žalobkyně upozorněna, že dokumentace k veřejné zakázce (také jen VZ) se neposílá depeší, ale vkládá do modulu VZ. Téhož dne po vložení dokumentace do modulu VZ žalobkyně obdržela automatickou depeši, že dokumentace byla schválena, ale pouze formálně. Dne 2. 3. 2018 bylo žalobkyni oznámeno, že dokumentace bude zkontrolována až před podáním žádosti o platbu. Žalobkyně byla výslovně upozorněna, že dokumentace nebude zatím kontrolována, což Obecná pravidla připouštějí. Zadavatel totiž musí dokumentaci v 1. fázi předložit, avšak poskytovatel dotace ji může při nedostatku kapacit zkontrolovat až v souvislosti s podáním žádosti o platbu, tj. ve 3. fázi, po podpisu smlouvy.
44. Žalovaný ve vyjádření dále uvedl, že první komunikací k věcné kontrole veřejné zakázky byla depeše kontrolora, který dne 5. 5. 2019 žádal žalobkyni jako zadavatele v rámci spojené kontroly 1.-3. fáze právě k vysvětlení skutečností, které vedly k finanční opravě. Žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

na tyto připomínky odpověděla dne 13. 5. 2019 a 31.5. 2019 a kontrolor odeslal negativní stanovisko.

45. Uvedená komunikace mezi administrátorem a žalobkyní je tak žalobkyni známa.
46. Z uvedeného dle žalovaného vyplývá, že Centrum ČR zadavateli nikdy ani náznakem nepotvrdilo nediskriminační povahu zadávacích podmínek u této konkrétní veřejné zakázky. Naopak žalobkyně byla výslovně upozorněna, že kontrola zadávacích podmínek neproběhne a zakázka bude kontrolována jakoby v celku, tj. v 1. až 3. fázi. Dle žalovaného ze skutečnosti, že Centrum k zadávací dokumentaci neuplatnilo žádné připomínky, ačkoliv zadávací podmínky byly předloženy ke kontrole, vyplývá jediné, a to, že Centrum nemělo v daném okamžiku ke kontrole dostatečnou kapacitu. Žalobkyni tímto nevzniklo žádné legitimní očekávání a vzniknout nemohlo. Žalovaný poukázal na text stanoviska disclaimer k zakázce ze dne 31.5.2019, zaslaného depeší ze strany již zmíněného kontrolora, týkajícího se upozornění na nezávaznost konzultací a ověřování skutečností až v následné kontrole.
47. K žalobkyní uváděnému rozsudku Nejvyššího správního soudu žalovaný poukázal na to, jak se k tomuto rozsudku postavil ve vyjádření k žalobě a ve stejném duchu i v napadeném rozhodnutí, když apeloval na povinnosti žalobkyně a odmítl názor žalobkyně, že *pokud nebylo v postupu jiných příjemců v rámci stejného nebo jiného operačního programu konstatováno porušení jejich povinností, znamená to, že nemohlo být pochybení zjištěno ani při kontrole předmětné veřejné zakázky. Konstatoval, že každé zadávací řízení je jedinečné, kdy je hodnoceno vždy z hlediska konkrétních skutkových okolností a rozhodovací praxe platné v době zahájení zadávacího řízení. Oba projekty, na které odkazuje žalobkyně, byly spolufinancovány z Integrovaného operačního programu, tedy předchozího programu, který byl realizován v programovém období 2007-2013, kdy právě oblast předmětu plnění doznala značných změn a argumenty žalobce tak nelze vzít v potaz. Dále k namítaným rozdílům v přístupu k jiným projektům žalovaný uvedl, že projekty, na které se odkazuje žalobkyně v žalobě, jsou historické projekty IOP (pozn. předchozí dotační program před IROP), zadávané za účinnosti předchozího zákona. Upozornil na to, že žalobkyně ani neuvedla, o jaké veřejné zakázky se konkrétně v projektech jednalo, mohou jich totiž být desítky, tudíž ani nelze reagovat na to, zda jsou obdobné, nadto na ně dopadala předchozí právní úprava pro zadávání veřejných zakázek. Poskytovatel dotace vždy zohledňuje i konkrétní skutkové okolnosti daných projektů, resp. veřejných zakázek, kdy je nutné každé zadávací řízení považovat za jedinečné a konfrontovat ho se zákonnými i dotačními pravidly. Dle žalovaného rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 26/2017-22 z 15.2.2018 ani jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 3/2015-29 ze dne 19.12.2016, které žalobkyně zmiňuje ve své žalobě, na předmětný případ vůbec nedopadají, neboť skutková situace byla přesně opačná – zadavatel požadoval pouze upgrade stávající spisové služby, a proto ani neumožnil migraci dat, protože by z ekonomických atd. důvodů nebylo rozumné měnit celý systém, a oba soudy tento postup zadavatele potvrdily. V případě předmětného projektu však zadávací podmínky uvádějí, že cílem zakázky je nahradit stávající systém, který je zastaralý, není dále rozvíjen (je tedy pravděpodobně i nebezpečný, co se týče ochrany citlivých dat v něm obsažených atd.). V takovém případě je migrace do nového systému naprosto nezbytná, a zadavatel ji i výslovně požadoval (resp. chtěl mít v novém systému k dispozici veškerá data z nahrazovaného NIS). Nenarovnání podmínek pro migraci, popř. zajištění migrace na náklady zadavatele tak nejspíše bylo zásadní překážkou pro soutěž (konkurence totiž nejspíše ani nemohla tušit, v jakých formátech stávající dodavatel data eviduje, a jak pracné by bylo je migrovat, natož aby*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

si na takovou migraci mohli vytvořit vlastní nástroj, a provést migraci „zdarma“, jak spekuluje žalobkyně. S ohledem na uvedené tak žalovaný setrval na své obraně.

48. Městský soud vyjádření žalovaného ze dne 17. 5. 2024 a ze dne 13. 6. 2024 zaslal žalobkyni, žalobkyně však tomuto vyjádření nepodala žádné stanovisko a nezměnila ani svůj souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání.
49. Městský soud v Praze přistoupil k vypořádání žalobní námitky legitimního očekávání, vycházejí z následujících východisek.
50. Předně Nejvyšší správní soud věcně nezpochybil závěry městského soudu v tom, že tak, jak vyplývalo ze skutkových zjištění, žalobkyně stanovila zadávací podmínky nedostatečně a bezdůvodně zvýhodnila stávající dodavatele na úkor jiných potencionálních dodavatelů a účast těchto jiných potencionálních dodavatelů tak omezila, a to bez ponechání jakékoliv kontroly nad součinností stávajících dodavatelů. Tento stav tak nezaručoval rovný přístup a byl v rozporu se zásadou transparentnosti a zákazu diskriminace platných při zadávání veřejných zakázek (body 24. a 29. – 32. rozsudku).
51. Protože však Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku považoval za vadu řízení, že se městský soud nevypořádal dostatečně se žalobkyní tvrzeným legitimním očekáváním, a považoval toto za vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, tj. krácení výplaty dotace, nemohl být věcný souhlas kasačního soudu o porušení dotačních zásad a pravidel převzat do znovuprojednání žaloby bezpodmínečně. Městský soud závěrům kasačního soudu rozumí tak, že dokud nebyla vyjasněna otázka legitimního očekávání žalobkyně, nelze ze závěrů Nejvyššího správního soudu o nesprávnosti postupu žalobkyně v zadávacím řízení vycházet. To znamená, že existuje-li tu možnost legitimního očekávání, že pokud poskytovatel dotace v obdobných případech ustáleně postupuje u jiných příjemců dotace odlišně a obecné zadávací podmínky respektuje, pak by vady zadávacího řízení žalobkyně spočívající v jeho obecných a neurčitých podmínkách, neměly být důvodem pro krácení výplaty dotace.
52. Dalším východiskem, bylo vymezení, na jakých okolnostech žalobkyně svou námitku legitimního očekávání zakládá. Z podané žaloby vyplývá a Nejvyšší správní soud také jasně v bodě 35. svého rozsudku vymezil dva důvody (okolnosti), z nichž žalobkyně dovozuje své legitimní očekávání.
53. První okolností je tvrzení žalobkyně, že poskytovatel dotace nereagoval na žalobkyni ke kontrole předložených zadávacích podmínek tak, že by shledal nedostatky zadávací dokumentace. Dle její žalobní, ale i kasační námitky, pokud poskytovatel po seznámení se zadávacími podmínkami nevzneshl k žalobkyni zvolenému řešení žádné připomínky, byla ubezpečena o legitimnosti a správnosti zvoleného postupu.
54. Druhou okolností je žalobkyní v žalobě tvrzená dlouhodobá správní praxe, konkrétní poukaz na dva obdobné projekty Zdravotní záchranné služby a rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 26/2017-22.
55. Po účely posouzení, zda výše uvedené okolnosti mohly zakládat oprávněnou námitku žalobkyně je třeba vycházet z předpokladů práva dovolávat se legitimního očekávání.
56. Výkladem zásady legitimního očekávání se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých rozsudků, ostatně jej zopakoval i v bodě 38. svého zrušujícího rozsudku v této věci. Jeho rozhodovací praxe vyvěrá rovněž z evropského práva, z judikatury Soudního dvora Evropské unie, když Nejvyšší správní soud např. i v dřívějším svém rozsudku č.j. 1 Afs 15/2012-38 uvedl, že předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata* (C-414/08, Sb. rozh. s. I-02559); viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* a další (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56]. Z rozhodování Soudního dvora Evropské unie dokonce vyplývá, že ani skutečnost, že v případě, kdy byli poskytovatelé dotací v době, kdy o jejich poskytnutí žadatel rozhodovali, obeznámeni s tím, jakým způsobem žadatel zadal zakázku na realizaci projektu, neznamena, že by se žadatel mohl v řízení o porušení rozpočtové kázně úspěšně dovolávat zásady legitimního očekávání, pokud se mu nedostalo žádných konkrétních ujištění ze strany poskytovatelů dotací ohledně souladu jeho postupu při zadávání předmětné veřejné zakázky se zákonem (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 15//2012-38, body 33 a 34).

57. Kromě předpokladu práva dovolávat se legitimního očekávání, spočívajícího v poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu je dalším, samostatným předpokladem dlouhodobá, jednotná a ustálená rozhodovací praxe. Městský soud opakuje to, co již vyřkl Nejvyšší správní soud, že ochrany legitimního očekávání se však nemůže dovolávat ten, kdo se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy (rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 Afs 480/2020-38, odst. [20] a [21], a ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79, odst. [40] a [42], a v nich citovaná judikatura včetně judikatury Soudního dvora Evropské unie).
58. Městský soud se tedy v této věci zabýval tím, zda je ve věci žalobkyně splněn alespoň jeden z uvedených judikatorních předpokladů institutu legitimního očekávání.
59. Městský soud již ve svém původním rozsudku v rámci vypořádání námitky legitimního očekávání zmínil, že žalobkyně žádné doporučení Centra v souvislosti se zadávacími podmínkami neudělilo a že je to žalobkyně, která je odpovědná za dodržování pravidel pro žadatele a příjemce dotace. Přestože skutečně v žalobě není zmínka o doporučení či o předběžném stanovisku, k jehož neexistenci se poté vyjadřoval žalovaný ve vyjádření k žalobě, z podkladů správního řízení, a to ani z doplnění správního spisu o komunikaci v rámci zadávacího řízení nevyplývá, že by se žalobkyni od příslušného orgánu dostalo vůbec nějakého jiného konkrétního ujištění, že žalobkyně postupuje v souladu s pravidly dotace. Ostatně sama žalobkyně tvrdila, že své legitimní očekávání dovozovala ze skutečnosti, že po předložení dokumentace ke kontrole, poskytovatel dotace nevznesl žádné připomínky. Tato okolnost (absence připomínek) a subjektivní domněnka žalobkyně však nemohly vzbudit v žalobkyni legitimní očekávání, jednak již z důvodu věcného - její samostatné odpovědnosti za dodržování pravidel dotace, jednak i z hlediska administrace procesu - významu a smyslu kontroly zadávacích podmínek, tzv. kontroly *ex ante*.
60. Povahou kontroly *ex ante* jako předběžné kontroly zadávacích podmínek se již zabývala judikatura správních soudů právě v souvislosti s odpovědností žadatele a příjemce dotace a s předpoklady legitimního očekávání. Dovodila, že předběžná kontrola zadávacích podmínek – kontrola *ex ante* má povahu nezávazných konzultací, které mají umožnit příjemci dotace vyvarovat se zásadních chyb. Závěry *ex ante* kontroly však není příjemce dotace vázán. Naopak musí mít vždy na zřeteli, že odpovědnost za splnění povinností uložených zákonem jako příjemce dotace nese výlučně on sám (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze č.j.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

18A 27/2020-54 a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 192/2022-58).

61. Předchozí kontrola zadávací dokumentace tedy nemohla založit žalobkyni legitimní očekávání, že z důvodu nereakce Centra na předloženou dokumentaci nebude výplata je její zadávací proces legitimní a výplata dotace nebude krácena.
62. Žalobkyni se nedostalo žádných konkrétních ujištění ze strany poskytovatele dotace, která by ji mohla utvrdit v přesvědčení o souladu zadávacích podmínek se zákonem. Ex ante kontrola zadávacích podmínek ze strany poskytovatele dotace nijak neomezila odpovědnost žalobkyně za dodržení zákonných podmínek pro poskytnutí dotace a žalobkyně nemohla mít legitimní očekávání a nabýt přesvědčení o správnosti svého postupu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí námitky žalobkyně věcně posoudil s odkazem na zásadu, že za dodržení podmínek, které se vážou k udělení dotaci, odpovídá příjemce dotace. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pouhá skutečnost, že poskytovatel dotace neupozorní na nesrovnalosti při provádění projektu, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace za realizaci projektu; předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu. Současně městský soud podotýká, že Nejvyšší správní soud poukázal i na judikaturu Soudního dvora Evroské unie, podle které se ochrany legitimního očekávání nelze dovolávat v případě, kdy ujištění není v souladu s použitelnými právními předpisy, (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 15/2012-38 a tam citovaná evropská judikatura). Nicméně v dané věci nebylo žalobkyni vůbec poskytnuto konkrétní ujištění.
63. V souzené věci ze správního spisu doplněného o komunikaci mezi příslušnými pracovníky poskytovatele (depeše) vyplývají toliko připomínky ke způsobu zaslání dokumentace ke kontrole a poučení dokumentaci předkládat výhradně přes modul Veřejné zakázky (depeše ze dne 27.2.2018. Dále bylo žalobkyni zasláno upozornění, že kontrolu předložené dokumentace bude možné provést až před schválením první žádosti o platbu, žalobkyně není povinná vyčkat stanoviska Centra a může zahájit zadávací řízení (depeše ze dne 2. 3. 2018). Správní spis pak obsahuje také Stanovisko k zakázce, k ze dne 31. 5. 2019, které je negativní, neboť zjišťuje vysokou závažnost porušení platné právní úpravy při zadávání veřejné zakázky, konkrétně porušení § 36 ods. 3 a § 6 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek spočívající právě ve stanovení obecných podmínek zakázky v souvislosti s požadavky na potencionální a stávající dodavatele stejně tak, jak již bylo nalezeno a zhodnoceno městským soudem v původním rozsudku a aprobeováno Nejvyšším správním soudem i v jeho zrušujícím rozsudku v této věci. Z podkladů administrace žádosti tak nelze zjistit žádné jiné skutečnosti, které by svědčily o konkrétním ujištění žalobkyně jako předpokladu oprávnění žadatelů o dotaci práva dovolávat se legitimního očekávání.
64. Městský soud neshledal ani naplnění druhého předpokladu, a to existenci dlouhodobé správní praxi poskytovatele dotace spočívající v tom, že by v případě předmětu zakázky, jíž je technologie informačního systému, ustáleně přijímal a respektoval způsob zadání podmínek veřejné zakázky tak, jak jej zvolila žalobkyně.
65. Předně žalobkyně v podané žalobě zmínila projekty, které se měly týkat projektů technologického vybavení pro krajské zdravotnické záchranné služby, aniž by uvedla jakékoliv srovnávací skutečnosti z hlediska např. věcné technologické podobnosti jednak dotačního záměru, jednak i zadávacích podmínek, resp. minimálně skutečností, z nichž čerpala znalost pro svou námitku odlišnosti postupu poskytovatele v její dotační věci. Soud Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

proto bez takto naznačených a doložených tvrzení a bez důkazních návrhů ze strany žalobkyně (neobsažených ostatně ani v kasační stížnosti) a neupřesněných ani v novém řízení před soudem nemohl posoudit, zda šlo jen o obecné tvrzení či domněnky žalobkyně o správní praxi nebo o opodstatněnou skutečnost, jíž by se měl zabývat. Soud po výzvách vůči účastníkům řízení a poté, kdy tito uvedli, že souhlasí s projednání žaloby bez nařízení jednání a k pokračujícímu řízení se vyjádřil toliko žalovaný, měl možnost vycházet toliko z vyjádření žalovaného ze dne 17. 5. 2024 a ze dne 13. 6. 2024 a podkladů správního spisu. Na základě těchto vyjádření tak měl soud možnost usuzovat jen na to, zda obhajoba žalovaného z hlediska správní praxe je přijatelná a věrohodná. Takovou věrohodnost soud shledal nejen proto, že se žalovaný vyslovil o jedinečnosti posuzování jiných projektů krajských zdravotních záchranných služeb, a rozhodovací praxe v době zahájení zadávacího řízení, nadto v jiném programovém období, ale současně a zejména proto, že k této argumentaci, která byla žalobkyni zaslána na vědomí, žalobkyně nezaujala žádnou oponenturu, na vyjádření nereagovala ani nedoplnila žalobní tvrzení žádnými důkazními návrhy a stejně jako v předchozím řízení nepožadovala ani svou účast u ústního jednání. Část správního spisu doplňující argumentaci žalovaného obsahovala komunikaci (depeše) mezi administrativními pracovníky a žalobkyní, které byly žalobkyni známy. Přestože bylo na žalobkyni, aby v rámci svého dispozičního oprávnění doložila svá žalobní tvrzení o dlouhodobé správní praxi alespoň některými skutečnostmi, které jí byly, uplatnila-li toto tvrzení, známy a které by relevantně ukazovaly na ustálenou odlišnou správní praxi u jiných žadatelů, žalobkyně tak neučinila, proto soud neměl dostatek podkladů k tomu, aby posoudil tvrzení žalobkyně jako důvodné a tvrzenou správní praxi považoval za ustálenou a za prokázaný předpoklad dovolání se práva legitimního očekávání.

66. K uvedenému městský soud z judikatury správních soudů jen doplňuje, že nad rámec zákonem zakotveného nároku je poskytnutí dotace věcí nejistou, zpravidla neustále znovu poskytovatelem politicky i ekonomicky zvažovanou a legitimní očekávání příjemce, že dotace mu bude poskytnuta, je věci správního uvážení o stávajících okolnostech.
67. V souvislosti s uvedeným městský soud nenalezl ani důvod ke srovnání případu žalobkyně s případem, který posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 9 Afs 201/2022-28, jímž se městský soud měl také v dalším řízení zabývat.
68. Soud přisvědčuje žalovanému v jeho vyjádření a ostatně i v napadeném rozhodnutí stejně tak jako i správnímu orgánu 1. stupně v jeho prvostupňovém rozhodnutí - v Informaci o nevyplacení části dotace, že případ řešený rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 26/2017-22 není pro posouzení práva žalobkyně v této věci přílehlavý. To proto, že uvedený rozsudek se netýkal projektu, jehož předmětem by byl zcela nový funkční informační systém nahrazující starý stávající (s potřebou migrace dat) jako v případě žalobkyně, a tedy byla dána určitá výjimka z nastavení rovných podmínek pro všechny dodavatele, když šlo o určitý upgrade – rozšíření a vylepšení stávajícího systému a fungujícího produktu. To zapříčinilo, resp. slovy rozsudku, nevyloučilo určité omezení, jehož důsledkem byla nezbytnost subdodávky či licenčního ujednání dodavatele se stávajícím dodavatelem fungujícího a existujícího produktu z důvodu ekonomických (body 30. a 31. rozsudku). Podstatné je, že Nejvyšší správní soud v odkazované věci kladl důraz na odůvodnění objektivní potřeby, a to požadavkem zadavatele na charakter požadovaného plnění, spočívajícího v zákazu migrace dat, což mohlo zúžit okruh uchazečů o veřejnou zakázku a apriori se tak toto zúžení nemuselo stát nezákonným způsobem. Otázka vyloučení migrace dat se tak stala zásadní otázkou pro posouzení sporu, zda došlo k vytvoření důvodných či nedůvodných překážek, resp.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

k diskriminaci či omezení hospodářské soutěže a byla posouzena tak, že specifikace předmětu veřejné zakázky a související požadavek zákazu migrace dat odpovídá potřebám zadavatele a odůvodněně vymezuje cílové řešení, tj. vylepšení stávajícího systému (body 25-31. rozsudku).

69. Oproti uvedenému se případ žalobkyně odlišuje ve dvou rovinách. Předně ze zadávací dokumentace o vyhlášení nadlimitní veřejné zakázky a dodávky označené jako „Modernizace a rozvoj NIS pro oblastní nemocnici Příbram, a.s.“, konkrétně z bodu 2. „Předmět plnění veřejné zakázky a jeho klasifikace“ vyplývá, že předmětem plnění je komplexní dodávka a implementace modernizace informačního systému celé nemocnice a souvisejících technologií, softwarů, hardwarové infrastruktury a vybavení a služeb. Výslovně se uvádí, že předmětem plnění veřejné zakázky je modernizace (výměna stávajícího systému za nový) s uvedenou další klasifikací všech servisních služeb. Předmět plnění tedy odpovídá vyjádření žalovaného, že v takovém případě je migrace dat z důvodu ochrany a bezpečnosti citlivých dat nezbytná. I vedle technologické podstaty a významu migrace z hlediska nezbytnosti zajištění technických podmínek a otevřenosti hospodářské soutěže soud považuje za zásadní individuální aspekt v této věci, že žalobkyně v Zadávacích podmínkách nestanovila vlastnosti produktu či alespoň určité činnosti stávajících dodavatelů, na základě nichž by odůvodnila objektivní potřebu omezení poptávaných dodavatelů a jejich nezbytné napojení na potenciální dodavatele stávající. V čl. 6. 2. Zadávacích podmínek totiž jen obecně naznačila (předvídala) možný neautorizovaný zásah potencionálních poptávaných dodavatelů do stávajících systémů (viz bod 6.2), když již předběžně před výsledkem zadávacího řízení zajistila jejich součinnost a napojení na stávající dodavatele, to bez kontroly žalobkyně jako zadavatele.
70. Ve druhé rovině posouzení nepřiléhavosti rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5Af 26/2017-22 ve vztahu k zadávacím podmínkám žalobkyně městský soud shledává odlišnost v předmětu přezkumu zadávacích podmínek, když ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem nešlo o určitost zadávacích podmínek, nýbrž o jejich odůvodnění objektivními potřebami vyplývajících z povahy plnění, zatímco žalobkyně pochybila v tom, že bezdůvodně zvýhodnila stávající dodavatele ještě před zadáním veřejné zakázky. To věcně i časově posoudil jak městský soud ve svém původním rozsudku, tak shodně i Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku v této věci včetně posouzení důsledku deficitu zadávacích podmínek a zvýhodnění stávajících dodavatelů (body 30.-32. rozsudku). Vysvětlování potřeb žalobkyně až v žalobě tak nemá dostatečnou a transparentní oporu v podmínkách zadání veřejné zakázky.
71. Městský soud tedy shrnuje, že ani závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Af 26/2017-22 nepřispívá k nalezení existence ustálené správní praxe v oblasti dotací do informačních systémů, od níž by se správní orgány v případě žalobkyně odchýlily. Ostatně Nejvyšší správní soud v bodu 29. uvedeného rozsudku sám upozornil, že v případě upgradu určitého systému nemusí být omezení, které v té věci respektoval, vždy v souladu se zákonem, že jeho závěry nejsou paušální a v každém jednotlivém případě je třeba přihlédnout ke specifickým okolnostem té které veřejné zakázky. To dle názoru městského soudu žalovaný ve věci žalobkyně činil.
72. Protože městský soud na základě výše uvedených skutečností neshledal v posouzení Zadávací dokumentace žalobkyně žalovaným porušení zásady legitimního očekávání, nebyl dán důvod, aby městský soud přehodnotil své závěry o závažnosti pochybení žalobkyně způsobujícího znevýhodnění potencionálních dodavatelů a bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže. To samo o sobě vylučuje úsudek o pochybení snížené či nízké závažnosti a potvrzuje jako Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

adekvátní výši stanovené finanční opravy 10 %, přičemž je zřejmé, že šlo o nadlimitní veřejnou zakázku.

VI. Závěr a náklady řízení

73. Na základě shora uvedených skutečností Městský soud v Praze neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
74. Jak už bylo výše uvedeno, soud v dané věci rozhodoval bez nařízení jednání, když účastníci řízení jak v původním řízení, tak i v řízení po vrácení věci Nejvyšším správním soudem výslovně souhlasili s projednáním žaloby bez nařízení jednání.
75. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 30. července 2024

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.