



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **města Žďár nad Sázavou**, se sídlem Žďár nad Sázavou, Žižkova 227/1, zastoupeného Mgr. Janem Sedláčkem, advokátem se sídlem Brno, Moravské náměstí 754/13, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 932/6, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2023, č. j. 11 A 51/2022 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Sedláčka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce získal dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „IROP“) na realizaci projektu „*Rekonstrukce budovy Domova pro matky (otce) s dětmi Ječmínek, o. p. s.*“. Opatřením ze dne 16. 3. 2022 mu Centrum pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“) oznámilo nevyplacení části dotace ve výši 290 173,02 Kč ve smyslu §14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), neboť žalobce porušil zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených

veřejných prostředků (dále jen „zásady 3E“ nebo „principy 3E“) tím, že vyloučil účastníka Stavitelství Háněl, s. r. o. (dále též „účastník“ nebo „vyloučený účastník“), z účasti ve výběrovém řízení z důvodu nesplnění zadávacích podmínek, aniž by jej vyzval k objasnění nebo doplnění nabídky postupem podle čl. 8. 3. 3 přílohy č. 3 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce, vydání 1.14, platnost od 1. 3. 2021 (dále jen „OPŽP“) – Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014 – 2020, verze 1.25, platných od 1. 3. 2021 (dále jen „MPZ“). Tento účastník přitom předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku a nesrovnalost jeho nabídky mohla být takovým postupem zhojena. Ministr pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) rozhodnutím ze dne 16. 6. 2022, č. j. MMR-34915/2022-26, nevyhověl námitkám žalobce a opatření potvrdil.

[2] Městský soud v Praze žalobě žalobce shora označeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí ministra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že mezi účastníky nebylo sporné, že čl. 8. 3. 3 MPZ je formulován jako *oprávnění* žalobce vyžádat si objasnění či doplnění nabídky, nikoli jako jeho *povinnost*; žalovaný však měl za to, že pro naplnění zásad 3E, kterými byl žalobce vázán, byl žalobce v posuzovaném případě povinen postupem podle čl. 8. 3. 3 MPZ vyzvat k objasnění nabídky účastníka s nižší nabídkovou cenou.

[3] Městský soud uvedl, že žalobce explicitně v zadávacích podmínkách zakázal jakékoli úpravy soupisu, ledaže by bylo stanoveno v podmínkách jinak, což však nebyl daný případ. Vyloučený účastník si tedy musel být vědom toho, že jakákoli úprava soupisu je výslovně zakázána, přesto však ve své nabídce upravil u jednotlivých „*slepých rozpočtů*“ v částech „*Vedlejší a ostatní rozpočtové náklady*“ položku „*Zařízení staveniště*“ ze stanovené hodnoty 2,6 % na 0 %, a tedy i výsledná částka u této položky byla 0 Kč. Uvedené úpravy korespondovaly i s „*Krycím listem slepého rozpočtu*“. Vyloučený účastník tedy předložil nabídku bez vnitřních rozporů, jeho nabídka nicméně odporovala stanoveným zadávacím podmínkám. Je to přitom právě účastník, nikoliv zadavatel (žalobce), kdo nese odpovědnost za správnost a úplnost podané nabídky. Městský soud tedy dal žalobci za pravdu, že za dané situace nebyl povinen vyzvat účastníka k objasnění či doplnění podané nabídky podle čl. 8.3.3 MPZ, jak uzavřely správní orgány, a to ani v kontextu principů 3E. Po žalobci totiž nelze požadovat, aby v rozporu se zadávacími podmínkami fakticky zvýhodnil účastníka výběrového řízení oproti ostatním účastníkům proto, že jeho nabídková cena je nejnižší. Je třeba mít na paměti i zásadu rovného zacházení zakotvenou v § 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), která se uplatní i u veřejných zakázek malého rozsahu. Dle městského soudu nelze požadavku zákona na rovné zacházení ustoupit toliko s odkazem na lepší naplnění principů 3E.

[4] K závěru, že žalobce nebyl v daném případě povinen vyloučeného účastníka vyzývat, městský soud vedlo rovněž stanovisko Centra k jiné zakázce žalobce (reg. č. CZ.06. 2. 11/0.0/0.0/16_098/0002543). V tomto stanovisku byla řešena opačná situace oproti nyní projednávané – k zakázce zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení předložil dodavatel nabídku s oceněným soupisem stavebních prací, přičemž u totožné položky „*Zařízení staveniště*“ upravil požadovanou hodnotu z původní hodnoty 1,60 % na 1,30 %. Žalobci bylo v tomto případě ze strany správních orgánů vytýkáno, že danou situaci neřešil. Dle správních orgánů (tj. Centra i žalovaného) měl tuto situaci řešit

pokračování

tak, že měl dodavatele „*budťto ze zadávacího řízení vyloučit podle § 121 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 48 odst. 2 písm. a) ZZVZ, nebo jej postupem podle § 46 ZZVZ vyzvat k objasnění uvedené nesrovnalosti.*“ Dle městského soudu z uvedeného vyplývá, že žalovaný by při stejné chybě akceptoval i vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení, přičemž žalovaný seznámil žalobce s těmito závěry dne 26. 2. 2020, tedy před vyřazením účastníka v nynější věci. Žalobci tak nelze nyní vyčítat, že v situaci, kdy se v dalším jeho projektu (jakkoliv se jednalo o zakázku malého rozsahu) vyskytlo totožné pochybení jiného dodavatele, žalobce s ohledem na stanovisko Centra a informaci o nevyplacení části dotace přistoupil k vyloučení účastníka z výběrového řízení. Městský soud tedy narozdíl od správních orgánů neshledal, že by žalobce v nynějším případě nejednal jako řádný hospodář.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Názor městského soudu popírá podle stěžovatele smysl základních zásad zadávacího řízení, mezi které je nutné řadit v rámci dotačních pravidel i zásady 3E. Městský soud již v rozsudku ze dne 22. 6. 2022, č. j. 9 A 4/2020 - 99, uvedl, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky „*dodržovat nejen zákonné podmínky, ale také podmínky stanovené ve smlouvě či v rozhodnutí o poskytnutí dotace*“. Dle stěžovatele jsou zásady 3E cílem právní úpravy zadávání veřejných zakázek a odrážejí se v jednotlivých institutech ZZVZ i MPZ. K jejich porušení může dojít, i pokud zadavatel neporuší žádné konkrétní ustanovení ZZVZ či MPZ. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v rozhodnutí ze dne 11. 4. 2016, č. j. ÚOHS-R218/2015/VZ-14888/2016/321/OHo, připustil, že může docházet ke kolizi právních předpisů v souvislosti s náhledem na vypsání zadávacího řízení při naplňování zásad 3E. Dle stěžovatele tedy na straně zadavatele může optikou poskytovatele dotace dojít k porušení zásad 3E při současném dodržení zákonných ustanovení ZZVZ, o to víc pak při dodržení zásad MPZ či zadavatelem stanovených zadávacích podmínek.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že podle čl. 8. 3. 3 MPZ může zadavatel v rámci posuzování nabídek požadovat, aby účastník výběrového řízení v přiměřené lhůtě objasnil či doplnil rozsah údajů či dokladů; žalobce se však rozhodl jej nevyužít. Čl. 4. 2 MPZ a čl. 5. 1 bod 1 OPŽP, kterými byl žalobce povinen se řídit, uvádí, že zadavatel by měl při výběru dodavatele vystupovat jako řádný hospodář dodržující zásady 3E dle § 2 zákona o finanční kontrole. Povinnost dodržovat zásady 3E je tedy pro příjemce IROP výslovně stanovena; pro jejich naplnění byl žalobce v posuzovaném případě povinen vyzvat účastníka s nejnižší nabídkovou cenou k objasnění nabídky postupem dle čl. 8. 3. 3 MPZ. Z dokumentace zakázky nevyplývají okolnosti odůvodňující nevyzvání účastníka k objasnění nabídky, a současně by vyloučený účastník s vysokou pravděpodobností nedostatky nabídky napravil. V dané věci tedy neexistovaly okolnosti odůvodňující nevyzvání účastníka. Žalobce zcela pominul, že povinnost dodržovat zásady 3E je stanovena v čl. 5. 1 bodu 1 OPŽP a rovněž v § 2 zákona o finanční kontrole. Byť je tedy čl. 8. 3. 3 MPZ formulován jako *oprávnění* zadavatele (žalobce), tak ve výše uvedeném případě to bylo v kontextu zásad 3E jeho *povinností*. Argumentaci městského soudu, dle které po žalobci nelze požadovat, aby v rozporu se zadávacími podmínkami zvýhodnil účastníka výběrového řízení pouze

proto, že jeho nabídková cena je nejnižší, je nutné odmítnout, neboť zásady § 6 ZZVZ nejsou nadřazené zásadám 3E.

[8] K argumentaci žalobce rozhodnutím ÚOHS ze dne 6. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S740/2013/VZ-5022/2014/523/Opi, dle kterého je využití možnosti vyzvat dodavatele k objasnění nabídky zcela v kompetenci zadavatele, stěžovatel uvedl, že ÚOHS v tomto rozhodnutí přezkoumával postup dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), a že nabídka vyloučeného dodavatele trpěla pouze *potenciálně objasnitelnou* absencí podkladů, jejichž nápravu by měl každý zadavatel jednající s péčí řádného hospodáře umožnit. V tomto rozhodnutí tak byly řešeny odlišné skutkové okolnosti, nadto v zadávacím řízení dle ZVZ, přičemž § 46 ZZVZ nekopíruje předchozí právní úpravu. Není tedy pravdivé tvrzení v žalobě, že by tento „*judikát*“ byl nepřiléhavý pouze z důvodu odlišných skutkových okolností. V nyní posuzované věci pak žalobci není vytýkán postup v rozporu s čl. 8. 3. 3 MPZ, ale v rozporu se zásadami 3E, které má jako příjemce v IROP povinnost dodržovat. ÚOHS se přitom nemůže k nedodržení těchto zásad vyjadřovat. Rozhodnutí ÚOHS k možnosti zadavatele aplikovat institut objasnění nabídky jsou proto irelevantní. Žalobce mohl využít možnosti dané mu v čl. 8. 3. 3 MPZ, aby dostal zásadám 3E, které je povinen dodržovat. Tím, že nezhojil vadu nabídky, sice neporušil MPZ, ale porušil zásady 3E. Konstatováním pochybením tedy nedochází k situaci, kdy by zásady 3E dostávaly automatickou aplikační přednost před MPZ. Nepřiléhavé je rovněž rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. 4. 2020, č. j. ÚOHS-2289/2020/533/LHl, prostřednictvím kterého žalobce poukazoval na skutečnost, že by dodavatelé měli být profesionálové v oboru, neboť už to, zda jsou schopni vypracovat nabídku pro výběrové řízení, svědčí o jejich schopnosti obstat i v dalším plnění. Stěžovatel zdůraznil, že jediným důvodem pro vyloučení účastníka bylo nesplnění zadávací podmínky stanovené zadavatelem, neboť účastník provedl změny u položek „*zařízení staveniště*“, kde byla předepsána hodnota 2,6 %, na hodnotu 0 %. Jednalo se pouze o opomenutí, nikoli o nedbalou tvorbu nabídky. I pokud by vyloučený účastník přistupoval k tvorbě nabídky nedbale, nemohlo by to být důvodem pro postup v rozporu se zásadami 3E. Je možné rovněž odmítnout poukaz zadavatele na rozsudek (zřejmě Krajského soudu v Brně – pozn. NSS) ze dne 19. 7. 2012, č. j. 62 Af 14/2011 - 74, protože ten se netýká porušení zásad 3E, ale problematiky posouzení kvalifikace v zadávacím řízení dle ZVZ.

[9] Stěžovatel nepřisuzuje zásadám 3E automatickou aplikační přednost, ale na jejich dodržování musí trvat, neboť povinnost dle nich postupovat je explicitně stanovena v OPŽP. Jestliže nebrání aplikaci zásad 3E skutečnost, že by jejich aplikací byl zároveň porušen MPZ, pak se zadavatel nemůže z povinnosti dodržovat zásady 3E vymanit. V posuzované věci přitom není relevantní, zda by vyloučený účastník na výzvu zadavatele reagoval, podstatná je samotná snaha zadavatele o nápravu nedostatků ekonomicky nejvýhodnější nabídky.

[10] Stěžovatel konečně uvedl, že v projektu CZ.06.2.11/0.0/0.0/16_098/0002543 stejného zadavatele (tj. žalobce), byl žalobce dne 26. 2. 2020 seznámen s informací o krácení dotace; bylo mu podrobně vyloženo, čeho se dopustil a jak měl postupovat. Už proto nelze vyvozovat dalekosáhlé závěry z jedné věty stanoviska z 6. 1. 2020, která má dle žalobce potvrzovat, že jeho nyní posuzovaný postup by byl ze strany Centra hodnocen jako

pokračování

správný. Žalobce si musel být vědom, že v případě tohoto předchozího projektu se jednalo o obdobné pochybení jako v nyní řešené věci, a tedy poskytovatel dotace jedná zcela v souladu se zásadou legitimního očekávání. Citace ze stanoviska k předchozímu projektu, zmiňující možnost vyloučení účastníka, byla uvedena pouze jako jedna z možností. Žalobci zde byl vysvětlen možný postup, kdy by například dotčený účastník na žádost dle čl. 8. 3. 3 nereagoval. Nehledě na skutečnost, že se jedná pouze o předběžný závěr kontroly, zde sice byla řešena opačná situace (zadavatel nevyločil dodavatele, ačkoli jeho nabídka nesplňovala zadávací podmínky, ani tuto nabídku neobjasnil), ale podstata věci je obdobná, neboť zadavatel mohl přistoupit k aplikaci § 46 ZZVZ a zhojit dotčený nedostatek, jak je v předmětném stanovisku uvedeno, což odpovídá závěrům vysloveným v nyní posuzovaném případě. Ani v jednom případě žalobce nepřistoupil k objasnění nabídky, jakkoliv mu to MPZ i ZZVZ umožňovalo. Již ze závěrů předběžné kontroly ve srovnávaném projektu muselo být žalobci zřejmé, že v případě zhojitelné nabídky měl a mohl přistoupit k jejímu objasnění. Rozpor postupu stěžovatele se zásadou legitimního očekávání tak nelze dovozovat. Městský soud v napadeném rozsudku vytrhává vyjádření žalovaného z kontextu a snaží se navodit dojem, že by při stejné chybě bylo akceptováno i vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení. To ovšem není pravda, neboť stěžovatel vždy uvedl, že se zadavatel měl a mohl pokusit zhojit vadu nabídky dle § 46 ZZVZ, což je předpoklad pro dodržení zásad 3E.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že konstrukce čl. 8. 3. 3 MPZ stanovuje vyzvání k objasnění či doplnění jako *možnost* zadavatele, nikoli jeho *povinnost*. Žalovaný přesto tvrdí, že aby byly naplněny zásady 3E, *musí* zadavatel v případě rozporu vždy vyzvat účastníka s nejvýhodnější nabídkou ve smyslu čl. 8. 3. 3 MPZ. Zásady 3E se týkají mj. všech orgánů veřejné správy; výklad předložený stěžovatelem by znamenal, že by tyto orgány musely vždy vyzývat k objasnění nabídky účastníka s nejvýhodnější nabídkou, a to i přes zjevné rozpory takové nabídky se zadávacími podmínkami. Tento výklad je absurdní a vede k porušení zásady rovného zacházení. Dle judikatury přitom požadavku na rovné zacházení nelze ustoupit s odkazem na lepší naplnění principů 3E; nelze proto zásady 3E nadřazovat zásadám uvedeným v § 6 ZZVZ. Rozhodujícím principem by vždy mělo být zajištění férové hospodářské soutěže. Žalobce jasně stanovil zadávací podmínky a postupoval v souladu s nimi. Pokud by se rozhodl udělat více pro „*hospodárnost*“ a vyzval účastníka s nejvýhodnější nabídkou k objasnění pochybení, které bylo jasným porušením zadávacích podmínek, vystavil by se riziku porušení zásady rovného zacházení, neboť by svůj postup zvolil čistě na základě toho, že se jedná o potenciálně nejvýhodnější nabídku. Jestliže bylo záměrem stěžovatele nadřadit zásady 3E nad zásady dle § 6 ZZVZ, mohl tak učinit v dotačních pravidlech. Jestliže stěžovatel tvrdí, že bylo možné porušit zásady 3E při současném dodržení pravidel stanovených v MPZ, nabízí se otázka, zda jsou dotační podmínky nastaveny vhodně a srozumitelně. Nemělo by docházet k situacím, kdy jsou dodrženy MPZ, ale nikoli zásady 3E. K narovnání takových situací by mohlo dojít promítnutím zásad 3E do MPZ. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016 - 32, platí, že pokud poskytovatel dotace stanoví pravidla nejednoznačně, nelze jejich adresátům zpětně klást k tíži, že správní orgány tato pravidla vykládají různým způsobem. Žalobce konečně uvedl, že Centrum ve stanovisku k zakázce reg. č. CZ.06.2.11/0.0/0.0/16_098/0002543 nepodalo žádné upřesnění, za jaké situace je možné vyloučit účastníka s nejvýhodnější nabídkou. Stěžovatel

nemůže po žalobci požadovat, aby si domýšlel možné „*myšlenkové operace*“ a závěry dotačního orgánu, které nebyly jasně v konkrétním dokumentu stanoveny. U poskytovatelů dotací neexistuje tak rozsáhlá a snadno dostupná rozhodovací praxe jako u ÚOHS, ze které by bylo možné vysledovat, jak bude daný poskytovatel dotace v dané situaci přistupovat k aplikaci zásad 3E. Rovněž stěžovatel v informaci o nevyplacení části dotace ze dne 26. 2. 2020 uvedl, že povinností zadavatele bylo vybraného dodavatele buď vyloučit, nebo vyzvat k objasnění nesrovnalosti. Oba postupy tedy byly uvedeny jako sobě rovnocenné. Nelze se divit, že se žalobce domníval, že stěžovatel bude na obdobné situace stejně pohlížet i v budoucnu. Z veškerých dokumentů vyplývá pouze to, že se žalobce *mohl* pokusit zhojit vadu nabídky, nikoli že *měl*. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud dospěl k závěru, že sporovaný postup žalobce v zadávacím řízení byl v souladu se zákonem, na základě těchto argumentů: **a)** postup požadovaný správními orgány, dle kterého měl žalobce vyzvat vyloučeného účastníka proto, že podal nabídku s nejnižší cenou, by byl v rozporu se zásadou rovného zacházení, **b)** vyloučený účastník si musel být vědom, že jakákoli úprava soupisu je výslovně zakázána, přesto však tento soupis upravil; jeho nabídka, která byla bez vnitřních rozporů, tedy odporovala stanoveným zadávacím podmínkám *per se*, a **c)** žalobce měl legitimní očekávání, že jeho postup bude stěžovatelem vnímán jako správný, a to s ohledem na závěry sdělené žalobci v jiném zadávacím řízení.

[15] Podle čl. 8.3.3 MPZ platí, že *jestliže nabídka nesplňuje zadávací podmínky, může být účastník, který ji předložil, vyzván k jejímu doplnění nebo objasnění. Doplněním nebo objasněním nabídek nesmí být změněna celková nabídková cena a/nebo údaje a informace, které jsou předmětem hodnocení.*

[16] Podle § 46 odst. 1 ZZVZ, *zadavatel může pro účely zajištění řádného průběhu zadávacího řízení požadovat, aby účastník zadávacího řízení v přiměřené lhůtě objasnil předložené údaje, doklady, vzorky nebo modely nebo doplnil další nebo chybějící údaje, doklady, vzorky nebo modely. Zadavatel může tuto žádost učinit opakovaně a může rovněž stanovenou lhůtu prodloužit nebo prominout její zmeškání. Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že po uplynutí lhůty pro podání nabídek nemůže být nabídka měněna, nestanoví-li tento zákon jinak; nabídka však může být doplněna na základě žádosti podle odstavce 1 o údaje, doklady, vzorky nebo modely, které nebudou hodnoceny podle kritérií hodnocení. V takovém případě se doplnění údajů týkajících se prokázání splnění podmínek účasti za změnu nabídky nepovažují, přičemž skutečnosti rozhodné pro posouzení splnění podmínek účasti mohou nastat i po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Z odst. 3 téhož ustanovení se podává, že za objasnění se považuje*

pokračování

i oprava položkového rozpočtu, pokud není dotčena celková nabídková cena nebo jiné kritérium hodnocení nabídek.

[17] Podle Nejvyššího správního soudu úprava dle čl. 8. 3. 3 MPZ materiálně odpovídá § 46 ZZVZ, a tedy lze na výklad čl. 8. 3. 3 MPZ přiměřeně užít judikaturní závěry vyslovené k § 46 ZZVZ.

[18] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že ve své judikatuře opakovaně dospěl k závěru, že vyzvání účastníka k odstranění pochybností nebo doplnění chybějících údajů postupem podle § 46 ZZVZ, je postupem fakultativním (viz například rozsudky ze dne 20. 8. 2015, č. j. 10 As 55/2015 - 46, nebo ze dne 15. 6. 2022, č. j. 7 As 418/2021 - 31; všechny citované rozsudky tohoto soudu jsou dostupné z: www.nssoud.cz); o fakultativnosti postupu dle čl. 8. 3. 3 MPZ ostatně nebylo mezi účastníky sporu. V nyní posuzované situaci se však žalobce za účelem přijetí dotace zavázal dodržovat OPŽP, a se tedy stal dobrovolně jednou ze stran smluvního vztahu, což obnáší i kontrolu dodržování pravidel čerpání dotace ze strany Centra, respektive stěžovatele. Dle čl. 5 bodu 1 OPŽP přitom platí, že *žadatel/příjemce je povinen při zadávání zakázky dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace a od 1. 10. 2016 též přiměřenosti (§ 6 zákona o veřejných zakázkách nebo § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek) a zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků (§ 2 zákona o finanční kontrole; dále jen 'zásady 3E').* Žalobce se tedy zavázal rovněž k dodržování zásad 3E.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že zásady 3E skutečně nelze nadřazovat zásadám uvedeným v § 6 ZZVZ. To ovšem stěžovatel netvrdil. Dle kasačního soudu platí, že OPŽP, k jejichž dodržování se žalobce zavázal, nemohou měnit dikci kogentních ustanovení ZZVZ, ale mohou je dále rozvádět a případně stanovit další pravidla, kterými se musí žadatel o dotaci (zde žalobce) řídit, čerpá-li veřejné finanční prostředky ve formě dotace. To už bylo ostatně potvrzeno Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90, dle kterého „[p]oskytovatel dotace v pozici orgánu veřejné moci je sice ve své volnosti v poskytování dotací omezen, jednak zákonem, jednak obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc obecně, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace, či zákaz měnit – zejména jednostranně či neodůvodněně - pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí apod., tato omezení však stále ponechávají relativně široký prostor jeho vůli.“ Rovněž lze odkázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 - 63, dle jehož právní věty „[n]eoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu se rozumí jejich neoprávněný výdej, tzn. jejich vynaložení, jenž je v rozporu nejen s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, nýbrž i s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, za kterých byly tyto prostředky příjemci poskytnuty (§ 3 písm. e) ve vazbě na § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla).“ Lze tedy uzavřít, že poskytovatel dotace může prostřednictvím smlouvy o poskytnutí dotace modifikovat povinnosti příjemce dotace nad rozsah stanovený ZZVZ (respektive MPZ), nedojde-li tím k rozporu s (kogentními) ustanoveními ZZVZ.

[20] Zásady 3E jsou vymezeny v § 2 písm. m), n) a o) zákona finanční kontrole. *Hospodárností* se rozumí použití veřejných prostředků k zajištění stanovených cílů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů. *Efektivností* se rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. A nakonec *účelností* je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Zásada hospodárnosti je jedním ze základních kamenů právní úpravy regulace zadávání veřejných zakázek; základním cílem této úpravy je především úspora veřejných prostředků, kdy je v soutěži účastníků řízení vybrána ta nejvýhodnější nabídka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 176/2022-99, odst. 59).

[21] V judikatuře (zejména krajských soudů) se objevují dvě typické situace, kdy zadavateli vzniká *povinnost* postupovat podle § 46 ZZVZ. Zadavatel je povinen odstranit nejasnosti nabídky, pokud jde o takové nejasnosti, které na první pohled vyvolávají dojem, že se účastník zadávacího řízení v části své nabídky dopustil chyby, tedy nejasnosti již na první pohled zřejmé, lehce popsatelné a pravděpodobně i lehce odstranitelné (podrobněji viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2011, č. j. 62 Af 50/2010 - 104, č. 2608/2012 Sb. NSS). Stejně tak musí zadavatel postupovat podle § 46 ZZVZ v situaci, kdy se u účastníka zadávacího řízení objeví stejná nejasnost jako u jiného účastníka, vůči kterému již zadavatel podle § 46 postupoval (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 6. 2016, č. j. 30 Af 66/2014 - 40). Je tedy zřejmé, že z uvedené možnosti se může stát *povinnost*, a to mimo jiné zejména v případě, že zadavatel již postup podle § 46 ZZVZ využil ve vztahu k jinému dodavateli ve srovnatelném postavení. V opačném případě by totiž byla porušena zásada rovného zacházení (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, č. j. 31 Af 83/2020 - 80).

[22] Dle Nejvyššího správního soudu je mimo shora vyjmenované situace rovněž možné, aby příjemci dotace vznikla za určitých okolností *povinnost* vyzvat účastníka zadávacího řízení postupem podle čl. 8. 3. 3 MPZ (respektive podle § 46 ZZVZ) k doplnění nebo objasnění nabídky rovněž za účelem naplnění zásad 3E (zavázal-li se je dodržovat), jakkoli jde na základě čl. 8. 3. 3 MPZ pouze o postup fakultativní. Jinými slovy řečeno, zavázal-li se zadavatel (příjemce dotace) k postupu souladnému se zásadami 3E, je na místě, aby vyzval k objasnění nabídky účastníka s výrazně nižší nabídkovou cenou, není-li *prima vista* zřejmé, že vada (kvalifikační nedostatek) takové jeho nabídky je zjevně nenapravitelná, nebo že by její napravení s ohledem na okolnosti dané věci bylo nevhodné. Nejvyšší správní soud ostatně již v rozsudku ze dne 19. 4. 2024, č. j. 5 Afs 56/2023-43 (viz odst. 17 až 22 jeho odůvodnění) uzavřel, že pokud se do soutěže o veřejnou zakázku přihlásila společnost s výrazně nižší nabídkovou cenou, než jakou podal vybraný dodavatel, bylo pro dodržení zásad 3E na místě takovou společnost vyzvat k odstranění kvalifikačních nedostatků postupem dle § 46 odst. 1 ZZVZ. Je však třeba vždy přihlídnout ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu, zejména k charakteru vady (kvalifikačního nedostatku) nabídky.

pokračování

[23] V tomto ohledu lze konstatovat, že pokud by v dané věci žalobce vyzval vyloučeného účastníka postupem dle čl. 8. 3. 3 MPZ k objasnění nabídky, neznamenalo by to automaticky porušení zásady rovného zacházení. V souvislosti s výzvou dle § 46 ZZVZ, respektive dle čl. 8. 3. 3 MPZ, může k nerovnosti či diskriminaci dojít zejména tehdy, je-li zacházeno odlišně se srovnatelnými subjekty ve srovnatelných situacích. V nyní posuzované věci bylo ovšem na místě zvažovat výzvu dle čl. 8. 3. 3 MPZ pouze vůči vyloučenému účastníkovi, neboť v nabídkách ostatních dvou subjektů se nevyskytovala žádná vada implikující jejich vyloučení ze zadávacího řízení. Pokud by žalobce tohoto účastníka vyzval k objasnění nabídky, pojmově by nemohlo dojít k jeho zvýhodnění oproti ostatním subjektům, u kterých pro takový postup vůbec nebyly předpoklady, a to přesto, že by žalobce k postupu podle čl. 8. 3. 3 MPZ motivovala skutečnost, že se tento účastník přihlásil s výrazně nižší nabídkovou cenou. V tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2022, č. j. 9 Afs 80/2022 - 46, dle kterého „[v]ýzva dle § 46 zákona o veřejných zakázkách sama o sobě do práv uchazeče žádným způsobem nezasahuje. Nicméně celý průběh výběru nabídky musí být v souladu se zásadou rovného zacházení. Rozdílná povaha vad nabídek uchazečů v nabídkovém řízení může vyvolat i rozdílný postup zadavatele z hlediska § 46 zákona o zadávání veřejných zakázek (rozsudek z 15. 6. 2022, č. j. 7 As 418/2021 - 31). Vůči stejným vadám však musí zadavatel postupovat stejně“ (zvýraznění doplněno).

[24] Ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 7. 7. 2021 vyplývá, že důvodem pro vyloučení účastníka bylo nesplnění zadávací podmínky stanovené zadavatelem, neboť účastník provedl změny u položky „Zařízení staveniště“, kde byla předepsána hodnota 2,6 %, na hodnotu 0 %, přestože v zadávací dokumentaci bylo výslovně uvedeno, že v soupise nesmí být účastníky provedena žádná změna vyjma doplnění cen. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že z takto popsaného důvodu vyloučení se podává, že charakter vady nabídky vyloučeného účastníka spočíval vysoce pravděpodobně v pouhém opomenutí, a že by vyloučený účastník uvedený parametr své nabídky k výzvě nejspíše úspěšně objasnil a uvedl do souladu se zadávacími podmínkami. Dle Nejvyššího správního soudu tedy z odůvodnění vyloučení účastníka provedeného žalobcem nejsou zřejmé žádné důvody, pro které by výzva podle čl. 8. 3. 3 MPZ měla být v posuzované věci vyloučená či nevhodná.

[25] Lze tak vyslovit závěr, že v nyní posuzované věci měl žalobce, za účelem postupu v souladu se zásadami 3E (zejména se zásadou hospodárnosti), vyzvat vyloučeného účastníka postupem podle čl. 8. 3. 3 MPZ k objasnění jeho nabídky, neboť se do soutěže přihlásil s výrazně nižší nabídkovou cenou oproti zbývajícím dvěma subjektům a současně z něho neplyne, že by realizace této výzvy byla s ohledem na okolnosti věci nevhodná. Tato výzva by v dané situaci zřejmě nepředstavovala ani porušení zásady rovného zacházení ve smyslu § 6 ZZVZ.

[26] Nejvyšší správní soud i přesto neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku, neboť závěr městského soudu o legitimním očekávání žalobce v nyní posuzované věci ob stojí. Jak již v napadeném rozsudku uvedl městský soud, Centrum ve stanovisku ze dne 6. 1. 2020 k zakázce č. CZ.06. 2. 11/0.0/0.0/16_098/0002543, se žalobcem řešilo opačnou situaci oproti nyní posuzované věci. K uvedené zakázce dodavatel předložil nabídku

s oceněným soupisem stavebních prací, přičemž u položky „Zařízení staveniště“ rovněž upravil požadovanou hodnotu, a to z původní hodnoty 1,60 % na 1,30 %. Žalobci bylo v tomto případě ze strany správních orgánů vytýkáno, že danou situaci neřešil. Dle tohoto stanoviska měl situaci konkrétně řešit „*např. prostřednictvím žádosti o vysvětlení nabídky dle § 46 ZZVZ, případně vyloučením daného dodavatele pro nesplnění zadávacích podmínek.*“ Následně byl žalobce seznámen dne 26. 2. 2020 s informací o nevyplacení části dotace k této zakázce, ve které Centrum mj. uvedlo: „*S ohledem na nesoulad nabídky vybraného dodavatele se zadávacími podmínkami [...] byl zadavatel povinen vybraného dodavatele buďto ze zadávacího řízení vyloučit podle § 121 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 48 odst. 2 písm. a) ZZVZ, nebo jej postupem podle § 46 ZZVZ vyzvat k objasnění uvedené nesrovnalosti.*“ Je pravdou, že nyní citovaná informace o nevyplacení části dotace není součástí předloženého spisového materiálu, nicméně tuto její část shodně citovali žalobce i stěžovatel (viz str. 9 žaloby nebo str. 11 vyjádření ke kasační stížnosti), tudíž její existenci v uvedené podobě lze považovat za nespornou; stěžovatel a žalobce z ní ovšem vyvozovali jiné závěry. Dle stěžovatele z citovaných částí muselo být žalobci zřejmé, že v případě zhojitelné vady nabídky *měl a mohl* přistoupit k jejímu objasnění, zatímco dle žalobce z citovaných částí vyplývá, že Centrum považovalo vyloučení účastníka či jeho výzvu dle § 46 ZZVZ za rovnocenné postupy. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem žalobce a městského soudu, že z citovaného stanoviska a informace o nevyplacení části dotace vyplývá, že Centrum by při stejné chybě akceptovalo i vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení (je vhodné poznamenat, že stěžovatel k argumentační linii městského soudu týkající se legitimního očekávání jinou námitku nevzněl). Žalobci tak nelze nyní vyčítat, že v situaci, kdy se v dalším jeho projektu vyskytlo fakticky zcela totožné pochybení jiného dodavatele, žalobce s ohledem na stanovisko Centra a informaci o nevyplacení části dotace účastníka z výběrového řízení vyřadil. Jestliže mu Centrum sdělilo, že ve fakticky totožné situaci mohl postupovat mj. tak, že subjekt, jehož nabídka měla totožnou vadu, vyloučí, nelze žalobce nyní postihovat za to, že takový postup skutečně (byť v jiné, ale srovnatelné věci) využil. Takový postup by byl vskutku v rozporu se zásadou legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

[27] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu i přes výše provedenou korekci části jeho právního názoru, ob stojí. Kasační stížnost tudíž není důvodná, a proto byla podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítnuta.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Náhrada nákladů náleží pouze úspěšnému žalobci. Její výše je představována odměnou jeho zástupce za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) v částce 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a náhradou jeho hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty (viz č. l. 6 spisu krajského soudu), zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku této 21% daně, tj. o 714 Kč, na celkovou částku 4 114 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

pokračování

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. září 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu