



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: město **Český Těšín**, sídlem náměstí ČSA 1/1, Český Těšín, zastoupený Mgr. Tomášem Jakubíkem, advokátem, sídlem nám. Svobody 527, Třinec, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské nám. 932/6, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 5. 5. 2023, č. j. MMR-28705/2023-26, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2024, č. j. 6 A 95/2023-70,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný (poskytovatel dotace) přiznal žalobci dotaci k financování projektu „Centrální dopravní terminál Český Těšín a parkoviště P+R“, reg. č. CZ.06. 1. 37/0.0/0.0/16_045/0008928. Na základě výsledku kontroly žádosti o platbu č. CZ.06. 1. 37/0.0/0.0/16_045/ 0008928/2022/003/POST nebyla žalobci

opatřením poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyplacena část dotace ve výši 5 % z částky poskytnuté podpory (resp. požadované platby), tedy ve výši 203 410,98 Kč s odůvodněním, že žalobce porušil povinnosti stanovené zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), a to při zadání veřejné zakázky na stavební práce č. VZ 0001 (s názvem totožným s výše uvedeným názvem projektu), která byla zadávána v otevřeném podlimitním řízení. Proti opatření o nevyplacení části dotace podal žalobce námitky, o kterých rozhodl ministr pro místní rozvoj rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku tak, že opatření poskytovatele dotace shledal oprávněným a potvrdil je s tím, že tato část dotace nebude žalobci vyplacena (§ 14e odst. 3 rozpočtových pravidel).

[2] Podle zjištění žalovaného (označeného v rozhodnutí jako zjištění A.1) žalobce jako zadavatel veřejné zakázky v zadávacích podmínkách požadoval k prokázání profesní způsobilosti [§ 77 odst. 2 písm. a) ZZVZ] doložit živnostenské oprávnění na živnost „*montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení*“, ačkoli současně požadoval doložit živnostenské oprávnění na živnost „*provádění staveb, jejich změn a odstraňování*“, která jako tzv. multiprofesní živnost opravňuje vykonávat rovněž činnosti, které jsou jinak předmětem prvně uvedené samostatné živnosti. Dle žalovaného tímto požadavkem žalobce v rozporu s § 36 odst. 1 ZZVZ vytvořil bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže tím, že stanovil požadavky na prokázání splnění kvalifikace v rozsahu nepřiměřeném předmětu veřejné zakázky, a porušil tak zásadu přiměřenosti (§ 6 odst. 1 ZZVZ) a zásadu zákazu diskriminace (§ 6 odst. 2 ZZVZ).

[3] Podle zjištění žalovaného (označeného v žalobou napadeném rozhodnutí jako A.2) dále žalobce jako zadavatel v zadávací dokumentaci uvedl požadavek, dle kterého ekonomická kvalifikace (§ 78 ZZVZ) musí být plněna přímo vybraným dodavatelem, čímž v rozporu s § 83 odst. 1 ZZVZ znemožnil prokázání kvalifikace prostřednictvím jiných osob. Tím v rozporu s § 36 odst. 1 ZZVZ zaručil určitým dodavatelům bezdůvodnou konkurenční výhodu, vytvořil bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže, a porušil tak zásadu zákazu diskriminace (§ 6 odst. 2 ZZVZ).

[4] K námitce, že učiněná kontrolní zjištění a nevyplacení části dotace porušují zásadu legitimního očekávání a zásadu ochrany dobré víry, neboť v přechodí fázi kontroly (kontrola *ex ante*) nebyly výhrady či učiněná zjištění uplatněny, žalovaný uvedl, že první fáze kontroly je pouze dílčí částí třístupňové kontroly, přičemž povaha stanoviska vzešlého z první kontroly provedené *ex ante* nezaložila legitimní očekávání, že žalobcův postup bude v následných podrobnějších fázích kontroly shledán nezávadným. V namítaném stanovisku z první kontroly byl žalobce výslovně upozorněn, že toto stanovisko nezbavuje zadavatele odpovědnosti za dodržování stanovených pravidel včetně ZZVZ. Legitimní očekávání nelze dle žalovaného založit na tom, že v minulosti zůstalo protiprávní jednání neodhaleno či nepotrestáno. Žalobce dle žalovaného nemohl být ani v dobré víře, neboť z platné právní úpravy nepochybně vyplývalo, že požadavek doložit živnostenské oprávnění na živnost „*montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení*“ je s ohledem na obsah živnosti „*provádění staveb, jejich změn a odstraňování*“ nadbytečný, a může proto vést k omezení hospodářské soutěže. Žalobce tedy mohl objektivně rozpoznat, že nastavené zadávací podmínky jsou v rozporu s ZZVZ.

pokračování

[5] Ve vztahu k námitce, že kontrolní zjištění A.1 a A.2 jsou v rozporu s rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 9. 9. 2021, č. j. ÚOHS-28954/2021/162 Dha (dále jen „rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021“), kterým bylo zastaveno řízení vedené se žalobcem z moci úřední, žalovaný uvedl, že žalobce nesprávně vychází z toho, že předmětem přezkumu ze strany ÚOHS byla veškerá ustanovení zadávacích podmínek žalobce. To však neodpovídá realitě, neboť ÚOHS se zabýval toliko pochybeními tvrzenými v iniciačním podnětu, mezi něž nespadala pochybení identifikovaná žalovaným v kontrolních zjištěních A.1 a A.2. Pokud by byl předmět řízení před ÚOHS rozšířen nad rámec podnětu, byla by tato skutečnost jednoznačně seznatelná z obsahu rozhodnutí. K tomu ovšem v tomto případě nedošlo.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud potvrdil závěr žalovaného (zjištění A.1), že požadavek na doložení živnostenského oprávnění na živnost „*montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení*“ byl s ohledem na obsah tzv. multiprofesní živnosti „*provádění staveb, jejich změn a odstraňování*“ požadavkem nadbytečným a představoval porušení ZZVZ ze strany žalobce. Stejně tak městský soud potvrdil závěr žalovaného (zjištění A.2), že žalobce v rozporu se zákonem omezil možnost prokazování ekonomické kvalifikace prostřednictvím třetích osob. Závěry ohledně obou zjištění žalovaného městský soud podrobně odůvodnil a dále vyargumentoval, proč zjištěná pochybení představovala porušení zásad zákazu diskriminace a přiměřenosti.

[7] Městský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku porušení zásady legitimního očekávání a ochrany dobré víry. S odkazy na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že za zpracování zadávací dokumentace a dodržení podmínek dotace je odpovědný zadavatel (příjemce dotace). Skutečnost, že v rámci kontroly *ex ante* nebylo pochybení shledáno, bez dalšího neznamená, že se zadávací podmínky staly od tohoto okamžiku souladnými se zákonem a že žalobce mohl očekávat obdržení dotace. Ačkoli smyslem několikastupňové kontroly poskytovatele je eliminovat předem co nejvíce případných pochybení příjemce dotace, nepředstavuje skutečnost, že příjemce dotace nebyl v rámci kontroly *ex ante* upozorněn na některá konkrétní pochybení, důvod pro vyloučení odpovědnosti za vlastní pochybení.

[8] Městský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, že kontrolní zjištění A.1 a A.2 jsou v rozporu s rozhodnutím ÚOHS ze dne 9. 9. 2021, ze kterého dle žalobce vyplývá, že se žádného pochybení v zadávacím řízení nedopustil. Městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu připomněl, že porušení rozpočtové kázně a správní trestání mají odlišný obsah. Proto závěr, že nedošlo ke spáchání správního deliktu, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení ZZVZ. V daném případě rozhodnutí ÚOHS nezaložilo legitimní očekávání příjemce dotace co do bezchybnosti zadávací dokumentace, ÚOHS se v řízení nezabýval totožnými otázkami jako žalovaný a neposuzoval věc ze stejných hledisek. Závěry ÚOHS proto z tohoto důvodu žalovaného v tomto řízení nijak nezavazovaly.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku souladu (resp. rozporu) závěrů žalovaného s rozhodnutím ÚOHS ze dne 9. 9. 2021. Stěžovatel nezpochybnil, že závěr ÚOHS o tom, že nebyl spáchán správní delikt, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení ZZVZ. To však platí za předpokladu, že ÚOHS nezaujal stanovisko k otázce, zda zadavatel porušil ZZVZ. V nyní posuzované věci musel ÚOHS dle stěžovatele posuzovat soulad celé zadávací dokumentace se ZZVZ, neboť vycházel z obecného podnětu. Byl tedy povinen vyhodnotit zákonnost celé zadávací dokumentace. Tomu dle stěžovatele odpovídá i obsáhlost spisu ÚOHS. Stěžovatel tak dovozuje, že zákonnost zadávací dokumentace byla ÚOHS posouzena komplexně, nikoli pouze se zaměřením na skutky, ohledně kterých ÚOHS řízení se stěžovatelem zahájil a následně zastavil.

[10] Stěžovatel dále rozporuje závěr městského soudu, že u něj nemohlo dojít ke vzniku legitimního očekávání tím, že kontrolní zjištění A.1 a A.2 popírají závěry dřívější kontroly provedené *ex ante*, která neměla k zadávací dokumentaci žádné výhrady. Stěžovatel spatřuje porušení zásady legitimního očekávání a zásady předvídatelnosti práva a právní jistoty nejenom v popření závěrů dřívější kontroly, ale rovněž ve skutečnosti, že z dřívější rozhodovací praxe ÚOHS, judikatury ani odborné literatury existující v době přípravy zadávací dokumentace nebylo možno zjistit, že jeho požadavek na prokázání profesní způsobilosti byl v rozporu se ZZVZ. Tento názor byl vysloven až v rozhodnutí ÚOHS ze dne 21. 2. 2020 ve věci jiného zadavatele. Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že žalovaný původně skutečnost popsanou v kontrolním zjištění A.1 nepovažoval za porušení ZZVZ a svůj názor změnil až v reakci na vývoj rozhodovací praxe ÚOHS. Dle stěžovatele se zásady legitimního očekávání nemůže dovolávat jen ten příjemce, který se dopustil *zjevného* porušení platné právní úpravy. Žalovaným shledané pochybení však dle stěžovatele nebylo z popsanych důvodů zjevné.

[11] Stěžovatel taktéž namítal, že se městský soud nevypořádal s podstatnou částí stěžovatelovy argumentace týkající se oprávněnosti jeho požadavku na prokázání profesní způsobilosti, a sice konkrétně tím, že se zadávacího řízení mohli účastnit také zahraniční dodavatelé, přičemž v některých okolních státech (např. Slovensko) nemusí obecnější živnostenské oprávnění na provádění staveb zahrnovat též oprávnění pro montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení. V žalobě stěžovatel v této souvislosti tvrdil, že pokud by neformuloval požadavek na profesní způsobilost daným způsobem, hrozilo, že by mohl vybrat (zahraničního) dodavatele, který nebude splňovat odbornou kvalifikaci pro provádění elektroinstalace.

[12] V závěru kasační stížnosti stěžovatel zopakoval, že nabídky podalo celkem devět účastníků, přičemž všichni doložili požadovaná živnostenská oprávnění, žádný z nich nevznesl námitky proti tomuto kvalifikačnímu požadavku, ani nepožádal stěžovatele o vysvětlení. Proto v posuzovaném zadávacím řízení požadavek na doložení profesní způsobilosti nemohl vytvořit bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže, ovlivnit okruh dodavatelů a výběr nejvhodnější nabídky. Postoj žalovaného stěžovatel považuje za formalistický.

pokračování

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval dosavadní procesní vývoj a poukázal na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze jinými slovy opakuje námitky vypořádané již ve správním i soudním řízení. Uvedl, že z rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021, jakož i jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by ÚOHS posuzoval zadávací dokumentaci a v ní obsažené podmínky jako celek. Žalovaný proto nepostupoval v rozporu se závěry ÚOHS a dle jeho názoru ob stojí i závěry městského soudu.

[14] Dále žalovaný poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které ponechá-li správní orgán určité jednání bez postihu (byť má kompetenci je sankcionovat), neznamená to, že takové jednání bez dalšího aprobujeme jako správné a souladné se zákonem. Kontrola *ex ante* jako preventivní opatření mající za cíl dopředu odhalit a eliminovat možná pochybení nemůže založit legitimní očekávání příjemce dotace, a tedy jej nezbavuje odpovědnosti za dodržení dotačních podmínek. Žalovaný nepovažoval napadený rozsudek ani za nepřezkoumatelný. Námitkou možné účasti zahraničních dodavatelů se městský soud zabýval v bodě 86 odůvodnění.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Před přistoupením k vlastnímu přezkumu napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda je napadené soudní rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Takovou vadu však Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozsudku neshledal. Povinnost soudu řádně odůvodnit vydané rozhodnutí nelze pojmát natolik široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý dílčí argument účastníka řízení (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, N 3/36 SbNU 19, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, N 108/41 SbNU 349). Dle Ústavního soudu „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Obdobně přistupuje k požadavkům na obsah odůvodnění též judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Afs 27/2017-39, ze dne 10. 10. 2017, č. j. 7 Azs 217/2017-20, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30).

[17] Stěžovatel namítal, že se městský soud nevypořádal s jeho argumentací na podporu oprávněnosti požadavku na prokázání profesní způsobilosti, opírající se o to, že se zadávacího řízení mohli účastnit také zahraniční dodavatelé ze států s odlišnou právní úpravou živností. Poměrně obsáhlá žaloba obsahuje tuto argumentaci v rámci širěji pojatého žalobního bodu pojednávajícího o nezákonnosti kontrolního zjištění A.1 (str. 17 až 21), přičemž otázka možné účasti zahraničních dodavatelů představuje jeden z jeho

dílčích argumentů. Městský soud se vypořádání této žalobní argumentace podrobně věnoval v bodech 72 až 85 odůvodnění napadeného rozsudku. Ačkoliv přímo neoponoval stěžovatelem zdůrazňovaným argumentům, přednesl vlastní právní argumentaci, včetně výkladu živnostenského práva, která logicky, rozumně, přesvědčivě a dostatečně vysvětluje, proč závěry kontrolního zjištění A.1 žalovaného ob stojí. Z bodu 86 odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud si byl argumentace účastí zahraničních dodavatelů vědom, v rámci svých úvah ji zohlednil, přičemž dospěl k závěru, že na zadávací podmínky neměla vliv.

[18] Obdobnou stěžovatelovu argumentaci pak podrobně vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí již žalovaný (str. 13 a 14), kde poukázal na to, že kvalifikace získaná v zahraničí se sice prokazuje doklady země, kde byla získána, a to v rozsahu požadovaném zadavatelem (§ 81 ZZVZ), při předložení zahraničního živnostenského oprávnění však zadavatel vždy posuzuje obsah zahraničního dokladu. Pokud tedy některá z činností, kterou by zahrnovala tuzemská multiprofesní živnost, v předloženém zahraničním oprávnění absentovala, zadavatel by mohl vyzvat dodavatele k doplnění dokladů (§ 46 ZZVZ). Je nicméně povinností zahraničního dodavatele, aby zjistil a zajistil naplnění podmínek českých živnostenských oprávnění, nikoli povinností zadavatele, aby splnění této podmínky zajišťoval pro všechny potenciální zahraniční dodavatele. Chybné nastavení požadavků na profesní způsobilost tedy v tomto případě nemohlo být ospravedlňováno možnou účastí zahraničních dodavatelů.

[19] Žalobce v žalobě tuto argumentaci žalovaného věcně nezpochybnil, a Nejvyšší správní soud proto pokládá za dostatečné, jakým způsobem na ni městský soud v odůvodnění rozsudku reagoval. Napadený rozsudek proto není z tohoto důvodu nepřezkoumatelný. Věcnou správnost posouzení kontrolních zjištění A.1 ani A.2, provedeného městským soudem, stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl a Nejvyšší správní soud, vázán důvody kasační stížnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s., se z tohoto důvodu správnosti úvah městského soudu a žalovaného stran porušení ZZVZ zabývat nemohl.

[20] Ke kasační námitce poukazující na existenci rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021, jímž bylo zastaveno řízení o přestupku stěžovatele, Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že porušení právní úpravy zadávání veřejných zakázek představuje *porušení povinnosti stanovené právním předpisem*, v jehož souvislosti je poskytovatel dotace oprávněn nevyplatit dotaci (její část) ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně (což lze analogicky vztáhnout i na rozhodování o nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel, které má porušení rozpočtové kázně předcházet) jsou nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů, a tedy jsou oprávněny si otázku dodržování povinností při zadávání veřejných zakázek posoudit samy (např. rozsudek ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 281/2016-86, č. 3647/2017 Sb. NSS, bod 26, nebo rozsudek ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, bod 21). Vzhledem k tomu, že instituty porušení rozpočtové kázně (resp. institut nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel) a přestupku mají různý obsah, závěr o tom, že nedošlo ke spáchání přestupku bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení ZZVZ a rozpočtové kázně (rozsudek ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016-47), resp. nepředurčuje, že nenastal důvod pro nevyplacení dotace. Nejvyšší správní soud shodně závěry potvrdil také v pozdějších

pokračování

rozsudcích, např. ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018-52, bod 24, ze dne 19. 1. 2023, č. j. 6 Afs 320/2021-58, bod 33, nebo ze dne 27. 3. 2024, č. j. 10 Afs 201/2022-37, bod 15).

[21] V nyní souzené věci se rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021 zabývalo jiným jednáním (skutkem) a přestupkové řízení bylo vedeno (a zastaveno) ohledně jiných zadávacích podmínek, než které nezákonnými shledal žalovaný. To vyplývá přímo z výroku poukazovaného rozhodnutí ÚOHS (str. 2). Zcela bezpředmětné jsou pak stěžovatelovy úvahy stran povinnosti ÚOHS posuzovat z úřední povinnosti celý obsah zadávacích podmínek. Rozhodující je skutečnost, že k porušení ZZVZ shledanému žalovaným a k příslušným pasážím zadávacích podmínek se ÚOHS v rozhodnutí vůbec nevyjadřuje. V souzené věci proto nelze ani jen v teoretické rovině uvažovat o možném vzniku legitimního očekávání stěžovatele či o jím tvrzené závazně vyřešené předběžné otázce. Ani pasáže rozhodnutí ÚOHS, na které stěžovatel opakovaně upozorňuje, jeho názor nepodporují, neboť je třeba je číst v kontextu předmětu přestupkového řízení a jeho závěrů, jak správně upozornil již žalovaný.

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce porušení zásady legitimního očekávání a právní jistoty, k němuž mělo dojít tím, že kontrolní zjištění (A.1. a A.2), která vedla ke krácení dotace, jsou dle stěžovatele v rozporu se závěry dřívější kontroly, resp. je mají popírat.

[23] Již v rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud s odkazy na příslušnou judikaturu Soudního dvora Evropské unie vyložil, že *„za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem“* (bod 33). Postup v rozporu s právem obecně nezakládá legitimní očekávání a může vést k jeho vzniku jen zcela výjimečně. Za nezbytný předpoklad vzniku legitimního očekávání příjemce dotace ve výjimečných situacích Nejvyšší správní soud považuje *„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“* (tamtéž). Z citovaného závěru vyplývá, že pro vznik legitimního očekávání je nezbytná existence předchozího konkrétního ujištění, avšak ani při poskytnutí konkrétního ujištění se příjemce dotace nemůže dovolávat legitimního očekávání, dopustil-li se *zjevného porušení* platné právní úpravy. Závěry rozsudku č. j. 1 Afs 15/2012-38 byly Nejvyšším správním soudem opakovaně následovány a tvoří ustálenou judikaturu (viz např. rozsudky ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43, bod 28, ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, bod 36, ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-53, č. 4213/2021 Sb. NSS, ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 Afs 480/2020-38, bod 20, ze dne 19. 1. 2023, č. j. 1 Afs 316/2021, bod 37, nebo ze dne 22. 2. 2024, č. j. 4 Afs 61/2023-70, bod 30).

[24] S odkazem na výše citovanou ustálenou judikaturu tak Nejvyšší správní soud považuje za správný závěr městského soudu, že odpovědnost stěžovatele jako příjemce dotace nevylučuje ani neomezuje skutečnost, že jej žalovaný na základě dříve provedené kontroly *ex ante* neupozornil na později zjištěná pochybení (nesrovnalosti) popsaná v kontrolních zjištěních A.1 a A.2. Výsledkem předběžné kontroly nebylo konkrétní

ujistění, za které nelze považovat ani skutečnost, že předběžná kontrola obecně neshledala v zadávací dokumentaci nedostatky. V takovém případě pak bylo nerozhodné, zda se stěžovatel dopustil zjevného porušení právní úpravy či nikoliv.

[25] Důvodná není ani kasační námitka, že legitimní očekávání stěžovateli vzniklo již tím, že z přecházející rozhodovací praxe ÚOHS a žalovaného, z judikatury a odborné literatury existující v době přípravy zadávací dokumentace nebylo možno zjistit, že byl požadavek stěžovatele na prokázání profesní způsobilosti v rozporu se ZZVZ, neboť tento názor byl vysloven až v rozhodnutí ÚOHS ze dne 21. 2. 2020 ve věci jiného zadavatele, čemuž se následně přizpůsobila správní praxe žalovaného.

[26] K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na závěry rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019, č. 4213/2021 Sb. NSS, dle kterých legitimní očekávání může založit nejen předchozí konkrétní ujistění konkrétního příjemce dotace (zadavatele) správním orgánem, ale i ustálená výkladová praxe správních orgánů či soudů. *„Aby se skutečně o takovou situaci jednalo, muselo by jít o skutečně ustálenou rozhodovací praxi minimálně správních orgánů, spíše však soudů, která by také byla jednoznačně seznatelná z jejich rozhodovací činnosti. Například by se tedy jednalo o setrvalý dlouhodobější výklad daného problému zjistitelný z vícero rozhodnutí ÚOHS. Naopak takovou praxi nemůže založit pouze nijak navenek neprojevený faktický postup správních orgánů“* (bod 63).

[27] V nyní souzené věci stěžovatel v řízení nepředložil žádná rozhodnutí, která by dokládala, že by se rozhodovací praxe ÚOHS či poskytovatele dotace v době zadání dotčené veřejné zakázky (či dříve) problematikou dopadu tzv. multiprofesních živností zabývala a že by z jejich obsahu plynuly stěžovatelem tvrzené závěry. Nedoložená tvrzení stěžovatele tak nepostačují k založení legitimního očekávání v důsledku ustálené správní praxe. Vypořádání obdobné žalobní námitky městským soudem v bodě 65 odůvodnění napadeného rozsudku proto Nejvyšší správní soud pokládá za správné a příléhavé.

[28] Rovněž stěžovatelovu tvrzení, že nabídky podalo celkem devět účastníků, kteří požadovaná živnostenská oprávnění doložili, nikdo z nich nevznesl námitky, ani nepožádal stěžovatele o vysvětlení, a proto tento požadavek nemohl vytvořit bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže či ovlivnit okruh dodavatelů a výběr nejvhodnější nabídky, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Obdobnou argumentaci vypořádal městský soud v bodech 83 a 84 odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti na závěry městského soudu podrobněji nereaguje. Nejvyšší správní soud proto pouze v obecné rovině odkazuje na vysvětlení městského soudu a dodává, že pro posouzení věci nebylo rozhodující, kolik dodavatelů se o veřejnou zakázku nakonec ucházelo či zda se některý z nich vůči sporné zadávací podmínce vymezil. Nelze totiž vyloučit, že požadavek na doložení sporného živnostenského oprávnění mohl potenciální dodavatele od účasti v zadávacím řízení odradit, a proto představoval možnou překážku hospodářské soutěže.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

pokračování

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. října 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu