



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Město Český Těšín**, se sídlem náměstí ČSA 1/1, Český Těšín, zastoupen Mgr. Tomášem Jakubíkem, advokátem se sídlem nám. Svobody 527, Třinec, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2024, č. j. 8 A 60/2022-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ministr pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 26. 4. 2022, č. j. MMR-24388/2022-26, posoudil jako neoprávněné námitky, které podal žalobce proti opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Opatřením nebyla žalobci vyplacena část dotace ve výši 5 % (1 212 361,89 Kč) poskytnutá z Integrovaného regionálního operačního programu k financování projektu „Centrální dopravní terminál Český Těšín a parkoviště P+R“. Poskytovatel dotace přijal opatření na základě výsledku kontroly žádosti o platbu, při níž bylo identifikováno porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též „ZZVZ“), a to při zadání veřejné zakázky na stavební práce č. 0001, která byla zadávána v otevřeném podlimitním řízení.

[2] Podle zjištění označeného v rozhodnutí žalovaného jako 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 označeného v rozhodnutí žalovaného 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 podle žalovaného 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).

II.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soud v Praze (dále též „městský soud“). V té především namítl, že učiněná kontrolní zjištění a nevyplacení části dotace porušují zásadu legitimního očekávání a zásadu ochrany dobré víry, neboť v předchozí fázi kontroly (kontrola *ex ante*) poskytovatel neuplatnil výhrady. Dovožoval také rozpor napadeného rozhodnutí s rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“) ze dne 9. 9. 2021, č. j. ÚOHS-28954/2021/162 Dha (dále též „rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021“), kterým bylo zastaveno řízení vedené se žalobcem z moci úřední. Dále napadal správnost učiněných kontrolních zjištění; tato podle něj navíc popírají praxi ÚOHS i správních soudů.

[5] Městský soud žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil námitce, že kontrolní zjištění A.1 a A.2 jsou v rozporu s rozhodnutím ÚOHS ze dne 9. 9. 2021. 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. ÚOHS se v řízení nezabýval totožnými otázkami jako žalovaný a neposuzoval věc ze stejných hledisek. Jeho závěry proto žalovaného v tomto řízení nijak nezavazovaly. Ze stejného důvodu rozhodnutí ÚOHS v daném případě nemohlo založit legitimní očekávání žalobce co do bezchybnosti zadávací dokumentace. Z obdobných důvodů neshledal městský soud 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. Konečně

pokračování

městský soud potvrdil také závěry žalovaného stran porušení ZZVZ ze strany žalobce. Ve vztahu ke zjištění A.1 soud přisvědčil žalovanému, 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*“ nadbytečný. Omezoval tak účast dodavatelů, kteří by byli objektivně schopni plnit předmět veřejné zakázky. Své závěry městský soud podrobně odůvodnil a vyargumentoval, proč zjištěná pochybení představovala porušení zásad zákazu diskriminace a přiměřenosti.

III.

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku souladu (resp. rozporu) závěrů žalovaného s rozhodnutím ÚOHS ze dne 9. 9. 2021. Vycházel totiž chybně z toho, že ÚOHS se na základě podnětu zabýval pouze dvěma jeho údajnými pochybeními, pro která zahájil přestupkové řízení. V nyní posuzované věci však musel ÚOHS dle stěžovatele posuzovat soulad celé zadávací dokumentace se ZZVZ, neboť podnět byl zcela nekonkrétní a obecný. Byl tedy povinen vyhodnotit zákonnost celé zadávací dokumentace. Tomu dle stěžovatele odpovídá i obsáhlost spisu ÚOHS. Stěžovatel poukazuje na pasáže příslušných rozhodnutí ÚOHS a z nich dovozuje, že ÚOHS posoudil zákonnost zadávací dokumentace komplexně, nikoli pouze se zaměřením na skutky, ohledně kterých se stěžovatelem zahájil řízení, které následně zastavil.

[7] Dále stěžovatel rozporuje závěr městského soudu, že nedošlo k porušení zásady legitimního očekávání a ochrany dobré víry tím, že kontrolní zjištění A.1 popírá závěry dřívější kontroly *ex ante*, která neměla k zadávací dokumentaci žádné výhrady. Stěžovatel spatřuje porušení těchto zásad 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. Podle stěžovatele 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. Zásady legitimního očekávání se přitom nemůže dovolávat jen ten příjemce, který se dopustil *zjevného* porušení platné právní úpravy, což není případ stěžovatele.

[8] Stěžovatel také namítá, že se městský soud nevypořádal s podstatnou částí jeho argumentace týkající se oprávněnosti jeho požadavku na prokázání profesní způsobilosti. 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. Stěžovatel k tomu připomněl svou dílčí žalobní námitku, v níž 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. Příslušnou žalobní argumentaci v závěru kasační stížnosti doslovně dvakrát zopakoval s důrazem na to, že nabídky podalo celkem devět účastníků, přičemž všichni doložili požadovaná živnostenská oprávnění, žádný z nich nevzněl námitky proti tomuto kvalifikačnímu požadavku, ani nepožádal stěžovatele

o vysvětlení, proč nemohl požadavek na doložení profesní způsobilosti vytvořit bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže, ovlivnit okruh dodavatelů a výběr nejvhodnější nabídky, a postoj žalovaného byl tudíž formalistický.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti 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. 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 aprobuje 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 nezavazuje odpovědnosti za dodržení dotačních podmínek. Podle žalovaného napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť městský soud se námitkou týkající se kontrolního zjištění A.1 kvalifikovaně zabýval. To učinil i sám žalovaný na str. 13 až 15 žalobou napadeného rozhodnutí.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud před vypořádáním námitek předdesílá, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (zde městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015-38.

pokračování

[14] Na podkladě stížních námitek přitom Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Nutno dodat, že právně a skutkově shodnou věcí stěžovatele se Nejvyšší správní soud již zabýval v aktuálním rozsudku ze dne 2. 10. 2024, č. j. 6 Afs 68/2024-28, a to na podkladě prakticky totožné kasační stížnosti. V nyní posuzované věci neshledal důvod se od tam učiněných závěrů jakkoliv odchýlit.

[15] Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost, která má z logiky postupu kasačního přezkumu před posouzením věcných závěrů přednost, lze úvodem připomenout, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). K tomu je nicméně třeba dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje 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 Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161).

[16] Stěžovatel konkrétně 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 šířeji pojatého žalobního bodu pojednávajícího o nezákonnosti kontrolního zjištění A.1 (str. 12 až 17), přičemž otázka možné účasti zahraničních dodavatelů představuje jeden z jeho dílčích argumentů. Městský soud se vypořádání žalobní argumentace týkající se kontrolního zjištění A.1 poměrně podrobně věnoval v bodech 61 až 73 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 podle městského soudu závěry kontrolního zjištění A.1 žalovaného ob stojí. Nelze odhlédnout od toho, že městský soud odkázal v této souvislosti v bodě 64 též na závěry žalovaného uvedené na str. 13 až 14 žalobou napadeného rozhodnutí, a tyto jako správné aproboval. Na dotčených stranách svého rozhodnutí přitom žalovaný podrobně vypořádal obdobnou stěžovatelovu argumentaci. Zde především 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 údajů nebo dokladů (§ 46 ZZVZ). Žalovaný tedy srozumitelně objasnil, že je

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. Z toho vyplývá logicky závěr, že podle žalovaného chybné nastavení požadavků na profesní způsobilost nemohlo být ospravedlňováno možnou účastí zahraničních dodavatelů.

[17] Žalobce v žalobě tuto argumentaci žalovaného věcně nezpochybnil (v podstatě ji pominul a pouze demonstroval odlišnou slovenskou úpravu živnostenských oprávnění), 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 nijak nenapadl a Nejvyšší správní soud, jsa vázán důvody kasační stížnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s. (viz výše), se z tohoto důvodu správností úvah městského soudu a žalovaného stran porušení ZZVZ zabývat nemohl.

[18] Jádrem kasační stížnosti jsou pak námitky stěžovatele, v nichž dovozuje, že se žalovaný ve svém posouzení odchýlil od závěrů rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021, jímž bylo zastaveno řízení o přestupku stěžovatele, a také od závěrů dřívější kontroly *ex ante*.

[19] Jak uvedl šestý senát v již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Afs 68/2024-28, ke kasační námitce poukazující na existenci rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021, „*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 shodné závěry potvrdil také v pozdějších 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).*“

[20] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s městským soudem, že rozhodnutí ÚOHS ze dne 9. 9. 2021 se 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). Nutno dodat, že ÚOHS se zjevně pohyboval v mantinelech vymezených podaným podnětem, který upozorňuje na přehnaně přísné kvalifikační požadavky v zadávací dokumentaci ve vztahu k vedoucímu týmu zhotovitele a na objem obrátu (str. 6 přílohy 1 podnětu). Zcela bezpředmětné jsou tak úvahy stěžovatele stran povinnosti ÚOHS posuzovat z úřední

pokračování

povinnosti celý obsah zadávacích podmínek. Rozhodující je skutečnost, že se ÚOHS v rozhodnutí vůbec nevyjadřuje k porušení ZZVZ shledanému žalovaným a k příslušným pasážím zadávacích podmínek. 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 (shodně rozsudek č. j. 6 Afs 68/2024-28).

[21] 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.

[22] Šestý senát v rozsudku č. j. 6 Afs 68/2024-28, připomněl, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, 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). Dále zdůraznil, že 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).

[23] 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 ujištění, 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.

[24] 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.

[25] 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 ujištění 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 nějak navenek neprojevený faktický postup správních orgánů“* (bod 63).

[26] 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 54 odůvodnění napadeného rozsudku proto Nejvyšší správní soud pokládá za správné a přiléhavé.

[27] Ani poukaz stěžovatele na to, 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, na výše uvedených závěrech nic nemění. Obdobnou argumentaci vypořádal městský soud v bodech 72 a 73 odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti na závěry městského soudu nijak 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.

[28] K doslovnému (nadto dvojímu) opakování žalobní argumentace na stranách 9 až 12 kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dodává, že převzít do kasační stížnosti argumentaci ze žaloby je možné, avšak pouze v rámci cílené polemiky se závěry krajského soudu, případně v rámci poukazu na to, že argumentace v žalobě nebyla krajským soudem vypořádána (a jeho rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné). To však stěžovatel nečiní. Jak přitom vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, kasační stížnost, která opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřipustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud například v usneseních ze dne 24. 3. 2021, č. j. 1 Afs 273/2019-50, ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Ads 243/2020-14, nebo ze dne 2. 5. 2022, č. j. 6 As 71/2022-16.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. října 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu