



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Štěpána Výborného a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **ČSAD Střední Čechy, a. s.**, se sídlem U Přístavu 811, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, zastoupené JUDr. Pavlem Šafářem, advokátem se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 18. 5. 2021, č. j. MMR-47120/2021-26, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2023, č. j. 11 A 156/2021-85,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2023, č. j. 11 A 156/2021-85, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj (dále jen „ministryně“). Tímto rozhodnutím ministryně k námitkám žalobkyně potvrdila opatření poskytovatele dotace, kterým byla žalobkyni nevyplacena část (25 %) dotace.

[2] Žalobkyni byla poskytnuta dotace na nákup 27 ks nízkopodlažních autobusů CNG ve výši 139 017 500 Kč.

[3] Žalobkyně při zadávání veřejné zakázky stanovila mimo jiné zadávací podmínku spočívající v povinnosti dodavatele zajistit nepřetržitý servis dodaných autobusů v servisním středisku umístěném na území okresů Praha-východ nebo Mělník.

[4] K žádosti žalobkyně o vyplacení dotace poskytovatel dotace rozhodl, že žalobkyni nebude vyplaceno 25 % z částky dotace. Žalobkyně nestanovila kritéria technické kvalifikace přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky, pokud z účasti v zadávacím řízení vyloučila dodavatele, kteří neměli na území dotčených okresů zajištěno servisní středisko, přestože by jinak byli způsobilí předmět veřejné zakázky plnit. Tento požadavek nebyl odůvodněn objektivními potřebami zadavatele (žalobkyně). Požadavek na servisní středisko také stanovila způsobem, který znamenal možnost nabídnout jediný možný servis prostřednictvím společnosti ovládané žalobkyní.

[5] K námitkám žalobkyně ministryně opatření o nevyplacení dotace potvrdila. Ministryně také považovala formulaci zadávací podmínky nepřetržitého servisu dodaných autobusů v servisním středisku umístěném na území okresů Praha-východ nebo Mělník za porušení § 36 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“). Podle ministryně žalobkyně při zadávání veřejné zakázky porušila zásadu transparentnosti, přiměřenosti a zákazu diskriminace dle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. K přiměřenosti stanovené výše nevyplacené částky ministryně uvedla, že byla stanovena na základě tabulky finančních oprav, která byla součástí dotačních pravidel poskytovatele dotace, a s přihlédnutím k významnému narušení transparentnosti zadávacího řízení.

[6] Žalobu žalobkyně proti rozhodnutí ministryně zamítl městský soud nyní napadeným rozsudkem. Městský soud souhlasil, že je v zájmu žalobkyně, aby vzdálenost servisního střediska byla co nejkratší od míst, kde žalobkyně provozuje autobusovou dopravu. Nicméně způsob, jakým žalobkyně spornou podmínku formulovala, nepovažoval za souladný se zákonem. Žalobkyně zvolila takové prostředky k zajištění jí deklarovaného cíle, které nejsou přiměřené a tento cíl nutně nenaplní. Není zřejmé, proč je nejvhodnější umístění servisních středisek právě v okresech Mělník a Praha-východ. Uvedené platí i v případě, kdy by se uvažovalo o výjezdech z Mělníku, kde má žalobkyně provozovnu. Jako vhodné kritérium naplňující žalobkynin požadavek se městskému soudu jevila podmínka spočívající v maximální dojezdové vzdálenosti či dojezdovém času, čemuž odpovídají podmínky stanovené v kupních smlouvách, které žalobkyně předložila. Městský soud shrnul, že si je vědom legitimních potřeb žalobkyně ve vztahu ke vzdálenosti servisního střediska od tras, na kterých provozuje autobusovou dopravu, žalobkyní stanovená podmínka v zadávacím řízení ovšem nebyla nutně způsobilá tento legitimní požadavek naplnit. Žalobkyně tudíž nejednala v souladu s § 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, a narušila tak hospodářskou soutěž.

[7] Městský soud naopak nesouhlasil s ministryní, že žalobkyně spornou podmínku stanovila způsobem, který znamenal možnost nabídnout servis prostřednictvím pouze jediné společnosti. Tyto závěry jsou v rozporu s důkazy, které žalobkyně předložila. Toto pochybení ministryně však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pro závěr o nezákonnosti sporné zadávací podmínky postačí první část argumentace správních orgánů, tedy že šlo o kritérium, které nebylo odůvodněno objektivními potřebami žalobkyně, čímž vytvořila bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Samotné pochybení odůvodňuje uložení finanční opravy ve výši 25 %.

pokračování

[8] Za nedůvodnou dále považoval městský soud námitku legitimního očekávání. Ustálenou rozhodovací praxi žalovaného žalobkyně nedoložila a ze sdělení JUDr. S. nemohla dovodit, že jde o zákonnou a přiměřenou kvalifikační podmínku. Obdobné kupní smlouvy, na které žalobkyně odkázala, pak v případě servisu stanoví parametr maximální dojezdové vzdálenosti do servisního střediska.

[9] K nepřiměřenosti výše nevyplacené dotace městský soud uvedl, že finanční korekce odpovídala sazebníku. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí i opatření jsou navíc jasné patrné důvody, pro které nebylo možné přistoupit k nižší sazbě korekce. Šlo o nadlimitní zakázku s přeshraničním efektem, nezákonné kritérium mohlo odradit potenciální zájemce a bylo nepřiměřené žalobkyniným potřebám. Výše ročních nákladů na servis autobusů pak podle městského soudu nesouvisí s porušením zákona o zadávání veřejných zakázek a závažností tohoto porušení.

II. Podání účastníků řízení

[10] Proti rozsudku městského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka tvrdí, že kritérium technické kvalifikace týkající se zajištění servisu bylo stanoveno přiměřeně a bylo odůvodněno jejími objektivními potřebami. Městský soud nevysvětlil, z jakého důvodu lze za vhodně vymezený považovat požadavek spočívající v maximální dojezdové vzdálenosti autobusů a nikoliv požadavek na zajištění servisu na území okresů, ve kterých se nachází trasy, po kterých se autobusy reálně pohybují. Požadavek na zajištění servisu 6 km od sídla zadavatele je zcela evidentně nepoměrně více omezující hospodářskou soutěž než požadavek vymezený stěžovatelkou. Žalovaný i městský soud věc posoudili bez zřetele ke konkrétním okolnostem případu. K prokázání jejich potřeb neúspěšně navrhovala v řízení před městským soudem jako důkaz výpis linek autobusových spojů. Ke vzniku naléhavé potřeby servisního zásahu z povahy věci nemůže dojít na území jiného okresu. Požadavek na umístění servisu na území okresů Mělník a Praha-východ je proto přiměřený. Stěžovatelka tvrdí, že předložila modelový výpočet servisních nákladů, ze kterého městský soud zjistil, že pro stěžovatelku je finančně nejvýhodnější umístění servisu v Mělníku. V případě servisů umístěných dále (včetně servisů mimo hranice okresů Mělník a Praha-východ) by jí náklady na servis vzrostly o jednotky milionů korun. Umístění servisu mimo nejfrekventovanější trasy, po kterých se autobusy pohybují, by bylo přinejmenším nepraktické a neekonomické a docházelo by ke ztrátám svěřených prostředků.

[12] Stěžovatelka se dovolává sdělení JUDr. S., pracovníka žalovaného, z něhož dovodila, že kritérium technické kvalifikace není v rozporu se zákonem. Jednalo se o ujištění ze strany pracovníka příslušného správního orgánu, které bylo nepochybně způsobilé vzbudit legitimní očekávání, že postup stěžovatelky bude posuzován jako konformní s právními předpisy. Dle názoru stěžovatelky navíc existuje ustálená správní praxe, kterou potvrzují jí předložené smlouvy v jiných obdobných případech, které nebyly ze strany žalovaného (či jiného orgánu) rozporovány, přestože se v nich objevují stejné podmínky na zajištění a umístění servisu dodávaných vozidel.

[13] Rozsudek městského soudu považuje stěžovatelka za nesrozumitelný, protože požadavek na zajištění servisu na geograficky vymezeném území fakticky představuje současně jinými slovy vyjádřený požadavek na dojezdovou vzdálenost do servisu v návaznosti na trasy, na kterých jsou dotčené autobusy provozovány. Městský soud chybně nepřihlédl k předloženým smlouvám, přestože shodně vymezují požadavek na zajištění 24 h (nepřetržitého) servisu na území konkrétně vymezených okresů.

[14] Stěžovatelka konečně namítá, že jí byla stanovena nejvyšší možná sazba krácení, aniž by použití této sazby bylo přesvědčivě odůvodněno. V posuzovaném případě činí kvalifikovaný odhad servisních nákladů 10,8 mil. Kč u všech 27 autobusů za celé pětileté období. Finanční krácení v porovnání s celkovými náklady na servis všech autobusů za celé sledované období je proto naprosto nepřiměřené.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že požadavek na umístění servisního střediska poskytujícího službu nepřetržitého servisu na území okresů Praha-východ nebo Mělník nelze aprobovat, protože je v rozporu s § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, se zásadou diskriminace a se zásadou přiměřenosti. Dle názoru žalovaného stěžovatelka nenalezla vhodnou rovnováhu mezi splněním požadavku přiměřenosti a zákazu diskriminace a mezi nastavením technických kvalifikačních kritérií tak, aby nedošlo k vyloučení potenciálních dodavatelů, kteří disponují servisním střediskem nacházejícím se na území jiných okresů, a přesto jsou schopni zajistit nepřetržitý servis dodaných autobusů. Žalovaný poukazuje na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Setrvává na názoru, že nelze omezit ty dodavatele, kteří mají zajištěné servisní služby v dostupné vzdálenosti od hranic dvou uvedených okresů, a kteří by byli způsobilí poskytovat servisní služby stejně rychle a dostupně (či ještě rychleji a dostupněji) jako dodavatelé se zajištěným servisním střediskem přímo na území vymezených okresů.

[16] Podle žalovaného proběhlo uložení finanční opravy plně v souladu se zásadou proporcionality a byly zváženy veškeré skutkové okolnosti případu. Finanční oprava byla jednoznačně vyčíslena, popsána i zdůvodněna.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[20] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho

pokračování

odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[21] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v části, v níž městský soud posuzoval zákonnost sporné zadávací podmínky, za nepřezkoumatelný nepovažuje. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami byl městský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Nesouhlas stěžovatelky s vyřčenými závěry nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností rozsudku. Stěžovatelka konkrétně namítá, že městský soud nezdůvodnil, proč upřednostnil požadavek na dojezdovou vzdálenost do servisu před geografickým umístněním servisu. Pro přezkoumatelnost napadeného rozsudku je ovšem zásadní, že městský soud náležitě zdůvodnil, z jakých důvodů považuje posuzovanou zadávací podmínku za rozpornou se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Úvahu, že by za vhodné kritérium naplňující stěžovatelčin požadavek bylo možno považovat podmínku spočívající v maximální dojezdové vzdálenosti či dojezdovém času, městský soud vyřkl pouze okrajem, neboť neposuzoval hypotetické zadávací podmínky (viz též níže), nýbrž zadávací podmínky formulované stěžovatelkou. Jakkoli tedy městský soud tuto svou úvahu podrobně nerozvedl (ani neuvedl, zda dojezdovou vzdálenost váže k sídlu stěžovatelky, či k linkám, na kterých by provozovala zakoupené autobusy), tak argumentaci vyřčenou nad rámec rozhodovacích důvodů nelze považovat za kruciólní pro posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Důvody, pro které městský soud shledal u sporné zadávací podmínky porušení § 6 a § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, jsou z napadeného rozsudku seznatelné. Proto kasační soud neshledal námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku důvodnou.

[22] Podle § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti. Podle odst. 2 téhož ustanovení ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.

[23] Podle § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.

[24] Podle citovaných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek i podle ustálené judikatury je zadavatel při zadávání veřejné zakázky povinen dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům musí postupovat v souladu se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 8. 2022, č. j. 6 As 242/2020-47, bod 29 a tam citovanou judikaturu, nebo ze dne 19. 5. 2023, č. j. 5 As 70/2021-73, bod 20). Zadavatel se musí zdržet stanovení takových zadávacích podmínek, které by omezily hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodněním

(konkurenční výhoda) nebo naopak znevýhodněním (překážka hospodářské soutěže) určitých dodavatelů, aniž by se důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky opírala o legitimní potřebu zadavatele (viz rozsudky NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020-143, č. 4327/2022 Sb. NSS, bod 39, nebo ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 As 203/2020-168, body 40 a 41).

[25] Každý zadavatel může v zadávací dokumentaci, např. formou definování technických podmínek či kvalifikačních požadavků, stanovit konkrétní parametry, bez jejichž splnění se dodavatel o veřejnou zakázku úspěšně ucházet nemůže. Musí mít ale na zřeteli, že tímto postupem ovlivňuje okruh možných dodavatelů, a proto musí při nastavení těchto parametrů, požadavků či podmínek (v zadávací dokumentaci) dbát zásad vymezených v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, jejichž respektování se prolíná celým řízením o veřejných zakázkách (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 63/2014-28). Zadavatelé nepochybně mají prostor pro legitimní ekonomickou úvahu, ve které požívají jisté míry diskrece, nemohou však svým postupem popřít základní pravidla a principy zadávání veřejných zakázek, kterými jsou zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Při zadávání veřejných zakázek je tedy nutno zajistit, aby veřejné rozpočty byly spotřebovávány řádně a efektivně, na základě seriózního hodnocení nabídek a bez jakéhokoli druhu zvýhodňování nebo protihodnoty finanční nebo politické. Konkurence nutí uchazeče o veřejnou zakázku, aby si počínali jako v každém jiném obchodněprávním vztahu, tj. nabídli kvalitní výkon za odpovídající cenu (viz za všechny rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 As 310/2022-32, bod 26).

[26] V posuzované věci panuje spor o to, zda výše vyloženým zásadám dostala zadávací podmínka stěžovatelky při nákupu autobusů na zemní plyn spočívající v požadavku na zajištění servisu dodávaných autobusů na území okresů Mělník a Praha-východ.

[27] Stěžovatelka tuto zadávací podmínku zdůvodňovala (a činí tak rovněž v kasační stížnosti) provozními potřebami, protože právě na území jí vymezených okresů bude docházet k potřebě servisní opravy. Nejvyšší správní soud však přisvědčuje žalovanému a městskému soudu, že stěžovatelkou stanovená zadávací podmínka byla nedůvodná a nepřiměřená.

[28] Podle Nejvyššího správního soudu nelze popřít, že sporná podmínka byla pro uchazeče o veřejnou zakázku omezující a měla potenciál snížit počet možných dodavatelů, kteří se mohli (či chtěli) ucházet o předmět veřejné zakázky (dodání autobusů na zemní plyn). Jakkoli na území vymezených okresů existuje více servisních středisek, která by eventuálně mohla zajistit servis autobusů na zemní plyn, tak případní dodavatelé, kteří servisy na území okresu Mělník a Praha-východ nedisponovali, by museli s těmito místními servisy spolupracovat. Tato povinnost je mohla důvodně odradit od účasti v zadávacím řízení, neboť subdodavatelské zajištění servisu, přestože disponují vlastními servisy, by z jejich pohledu představovalo neracionálně vynaložené náklady (finanční i administrativní). Ostatně také vybraný dodavatel, který předložil jedinou nabídku, zajistil servisní služby pouze prostřednictvím lokálního servisu, který byl mj. ovládán stěžovatelkou, přestože disponuje vlastními servisními středisky. Navíc nelze přehlížet, že stěžovatelka požadovala lokální servis s nepřetržitým fungováním (24 hodin), čímž opět zmenšila počet servisních stanovišť, která by formulovanému požadavku dostala. Nejvyšší správní soud tedy nemá

pokračování

pochyby o tom, že sporná zadávací podmínka byla omezující a měla potenciál redukovat počet uchazečů o veřejnou zakázku. Za této situace by mohla být akceptována, pokud by byla odůvodněna legitimními důvody. Žádné takové dostatečně relevantní důvody ale Nejvyšší správní soud neshledal.

[29] Stěžovatelka se dovolává provozních potřeb, ve své argumentaci však zaměňuje nezbytnost zajištění nepřetržitého servisu a samotné umístění servisního střediska. Podle kasačního soudu neplatí, že nepřetržitý servis mohla zajistit pouze servisní služba nacházející se na území stěžovatelkou vymezených okresů, na kterých by byly provozovány dodávané autobusy. Servisy umístěné v jiných okresech mohly tuto (nepřetržitou) servisní službu zajistit ve stejném rozsahu, v obdobně krátkém čase a také v podobně přiměřené vzdálenosti. Geografické umístění servisu nelze v tomto ohledu považovat za klíčový a určující parametr, který by jako jediný mohl zajistit servisní službu v náležité kvalitě. Veškeré požadavky, kterými stěžovatelka odůvodňovala požadavek na geografické umístění servisu, bylo možno zajistit především stanovením odpovídajících servisních podmínek (včetně rychlosti servisu). Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem nepopírá, že je v zájmu stěžovatelky zajistit servis provozovaných autobusů v co nejkratší vzdálenosti od míst, v nichž zajišťuje autobusovou dopravu. K zajištění tohoto cíle ovšem stanovila podmínku, která bez legitimního odůvodnění nepřiměřeně omezila hospodářskou soutěž, neboť vyloučila uchazeče, kteří nedisponují na území označených okresů servisními středisky a kteří nechtěli zajistit servisní služby subdodavately.

[30] Nejvyšší správní soud se domnívá, že stěžovatelkou stanovená zadávací podmínka nebyla ani racionální, neboť sama o sobě nemohla zajistit, že požadovaný servis bude v co možná nejkratší dojezdové vzdálenosti. Je obecně známo, že především okres Praha-východ je geograficky rozlehlý a zaujímá prostor od severovýchodního cípu Prahy až k její jihovýchodní části. Hypotetická existence servisního střediska v této jižní části okresu Praha-východ by splňovala stěžovatelčinu zadávací podmínku, přestože by byla ve zjevném rozporu s deklarovaným cílem na zajištění krátké dojezdové vzdálenosti servisu od jejího sídla či od autobusových linek, na kterých by byly provozovány dodávané autobusy. Takto by servisní požadavky stěžovatelky lépe zajistily servisy umístěné na území sousedních okresů (včetně například hlavního města Prahy). Stěžovatelkou formulovaná zadávací podmínka požadující umístění servisu striktně ve dvou okresech tedy ve své podstatě nemusela dosáhnout jí deklarovaného cíle a postrádá racionalitu.

[31] Za relevantní nepovažuje Nejvyšší správní soud ani stěžovatelkou zdůrazňovanou možnost mimořádné opravy při poruchách či nehodách. Lokace servisu na území dvou okresů nemůže *a priori* zajistit, že servisní středisko bude umístěno v nejbližší možné vzdálenosti od trasy linky, na níž by mohla vzniknout mimořádná událost. S ohledem na trasy linek provozovaných stěžovatelkou by v mnohých případech mohlo být servisní středisko v sousedním okrese méně vzdálené od nehodové či poruchové události. Navíc Nejvyšší správní soud opakuje, že samotné geografické umístění servisu na území dvou okresů nezajistí, že budou poskytnuty včasné a rychlé servisní služby. Potřebné služby (z hlediska času i prováděných prací) by mohlo nabídnout také servisní středisko v sousedním okrese.

[32] Nejvyšší správní soud k naposledy uvedenému doplňuje, že je srozuměn s obavami stěžovatelky, že by případný servis v jiných okresech mohl navýšit náklady na servis spočívající v dalších nákladech na dopravu. V tomto ohledu však stěžovatelce nic nebránilo, aby v zadávací dokumentaci stanovila hodnotící kritérium zohledňující větší vzdálenost servisního střediska od trasy autobusů či jejího sídla. Nelze vyloučit, že by nabídka dalších uchazečů o vypsanou veřejnou zakázku byla natolik výhodnější, že by kompenzovala zvýšené náklady na dojezd do servisu. Stanovením podmínky geografického umístění servisního střediska na území dvou okresů ovšem stěžovatelka neověřila, zda by jiné nabídky (byť s umístněním servisu v sousedním okrese) pro ni nebyly výhodnější. Svým postupem proto porušila zásadu hospodárnosti při vynakládání veřejných prostředků, takže se nyní nemůže dovolávat snahy o minimalizaci ztrát svěřených prostředků; tu mohla a měla zajistit transparentními zadávacími podmínkami.

[33] K opačnému závěru nemohla vést ani prohlášení jednotlivých potenciálních dodavatelů autobusů či jejich odpovědi na otázky položené stěžovatelkou. Pro posouzení přiměřenosti a objektivní potřeby sporné zadávací podmínky nejsou tato prohlášení zásadní, protože subjektivní vnímání sporné podmínky ze strany některých možných dodavatelů není rozhodné pro objektivní hodnocení zadávací podmínky dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Navíc nelze přehlížet určitou nesourodost těchto vyjádření. Společnost MAN Truck & Bus Czech Republic s.r.o. nejprve v prohlášení ze dne 5. 5. 2020 uvedla, že servisní požadavek stěžovatelky nepovažuje za diskriminační, účelový či omezující. Ve vyjádření ze dne 20. 1. 2021 naproti tomu uvedla, že požadavek na nepřetržitý servis na území okresů Mělník a Praha-východ považuje především s ohledem na požadavek nepřetržitosti provozu servisu za diskriminační, neboť i její servisy nemají provozní dobu 24 hodin, byť poskytují službu nepřetržitého servisu. Relevanci prohlášení možných dodavatelů nadto snižuje skutečnost, že se pouze obecně vyjadřují k požadavku na umístnění servisního střediska na území určitého okresu, a nikoli právě na území okresů Mělník a Praha-východ, byť z vyjádření společnosti MAN Truck & Bus Czech Republic s.r.o. vyplývá, že specifikace vybraných okresů mohla být pro vyjádření možných dodavatelů zásadní.

[34] Za důvodné nepovažuje Nejvyšší správní soud ani námitky stěžovatelky vymezující se vůči jiné, hypotetické formulaci sporné zadávací podmínky. Kasační soud souhlasí se stěžovatelkou, že navázání zajištění servisu na dojezdovou vzdálenost 15 km od místa plnění či 6 km od sídla stěžovatelky by bylo více omezující než sporná zadávací podmínka. Tyto hypotetické situace však nejsou předmětem tohoto řízení, ve kterém správní orgány i městský soud řešily konkrétní, stěžovatelkou formulovanou zadávací podmínku. Zda by v jejím případě byl určitý perimetr od jejího sídla (či trasy provozovaných linek) legitimně odůvodněný jejími potřebami, nebylo správními orgány ani městským soudem řešeno. Městský soud pouze podotkl, že se mu jako vhodné kritérium naplňující stěžovatelčin požadavek jeví podmínka spočívající v maximální dojezdové vzdálenosti či dojezdovém času, přičemž tuto svou úvahu podpořil odkazy na znění jiných kupních smluv na nákup autobusů pro zajištění dopravní obslužnosti. Nejvyšší správní soud považuje tuto úvahu za akceptovatelnou, neboť nikoli geografické umístění servisu, nýbrž především faktické zajištění servisu mohlo a mělo naplnit stěžovatelčin cíl spočívající v zajištění nepřetržitých servisních služeb. Nejvyšší správní soud nepopírá obecnou pravdivost tvrzení stěžovatelky, že „požadavek na zajištění servisu na geograficky vymezeném území fakticky představuje současně

pokračování

jinými slovy vyjádřený požadavek na dojezdovou vzdálenost do servisu v návaznosti na trasy, na kterých jsou dotčené autobusy provozovány“, již výše ovšem uvedl, že v projednávaném případě tento předpoklad nelze uplatnit. Stěžovatelka formulací sporné podmínky nevyloučila, aby servisní požadavek splnil servis sídlící ve značné vzdálenosti od jejího sídla (tj. v jižní části okresu Praha-východ), avšak nikoli servis s nepřetržitou servisní službou sídlící sice v sousedním okrese, leč v blízkosti jí provozovaných autobusových linek. Jakkoli kasační soud nepopírá důležitost požadavku stěžovatelky na zajištění rychlého servisu, tak stále platí, že tento požadavek bylo nezbytné formulovat způsobem, aby pouze v nezbytné a odůvodněné míře omezil počet možných uchazečů o veřejnou zakázku. Stěžovatelkou užitá formulace tyto požadavky nesplnila.

[35] Jestliže se stěžovatelka dovolává jiných kupních smluv na nákup autobusů, tak parametry jednotlivých smluv nelze hodnotit izolovaně bez přihlédnutí ke specifickým okolnostem jejich uzavření. Podle kasačního soudu (a opak netvrdil ani městský soud) nelze obecně aprobovat zadávací podmínku maximální dojezdové vzdálenosti autobusů do servisu, jak by vyplývalo z argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti. Vždy bude záležet na charakteru jednotlivých smluv a na podmínkách té které veřejné zakázky. Jednotlivé smluvní a zadávací podmínky nejsou v zásadě přenositelné na jiné případy, ačkoli se mohou týkat stejného předmětu plnění. Nejvyšší správní soud přesto nepřehlíží, že veškeré kupní smlouvy, které byly v řízení před městským soudem provedeny jako listinné důkazy, formulovaly servisní podmínku s ohledem na dojezdovou vzdálenost (od místa plnění, dodání či od sídla společnosti kupujícího). Kupní smlouva Okresní autobusové dopravy Kolín na dodání nízkopodlažních autobusů na zemní plyn ze dne 27. 1. 2020 sice požadovala zajištění servisu na území konkrétně určených okresů (Kolín, Nymburk, Kutná Hora, Praha-východ, Praha), alternativně však požadovala zajištění dojezdu servisního technika do sídla kupujícího nejpozději do 24 hodin od nahlášení vady (uvedenou alternativu zdůraznil také městský soud, takže není pravdou, že by odkazovanou smlouvu pominul). Rovněž z této kupní smlouvy tedy jednoznačně plyne, že si tehdejší kupující byl vědom skutečnosti, že jeho požadavek na náležitý servis nezajistí pouze lokace servisu, ale případně také neprodlený servisní zásah. Takto ale stěžovatelka nepostupovala, nýbrž chybně ustala na požadavku na umístění servisu v jí stanovených okresech, jejichž rozloha ani nedosahovala rozlohy okresů uvedených ve smlouvě Okresní autobusové dopravy Kolín. Odkazované kupní smlouvy proto nemohly ve stěžovatelce vzbudit legitimní očekávání, že jí užitá formulace zadávací podmínky bude v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Navíc stěžovatelka přehlíží, že ministryně v napadeném rozhodnutí odkázala na dalších sedm smluv obdobného charakteru (nákupu autobusů), které obsahovaly pouze podmínky servisních služeb a nikoli požadavek na lokalizaci servisu (viz s. 14 – 15 rozhodnutí o námitkách). Kasační soud uzavírá, že důkazy shromážděné v průběhu správního a soudního řízení nepotvrdily, že by požadavek na umístění servisu v určitém okrese (okresech) byl obvyklý, takže stěžovatelce nevzniklo legitimní očekávání o souladu této zadávací podmínky se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

[36] Legitimní očekávání stěžovatelky podle Nejvyššího správního soudu nezaložilo ani sdělení JUDr. S. ze dne 22. 3. 2017.

[37] Nejvyšší správní soud k této námitce ve shodě se stěžovatelkou odkazuje na svůj rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, dle něhož „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 tak obecně nezakládá legitimní očekávání a může vést k jeho vzniku jen zcela výjimečně. Za nezbytný předpoklad vzniku legitimního očekávání příjemce dotace ve výjimečných situacích je nutno považovat „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“. Tyto podmínky však v projednávané věci nebyly naplněny.

[38] Ve stěžovatelkou odkazovaném komentáři k zadávací dokumentaci JUDr. S. ke sporné zadávací podmínce konstatoval že doklad o zajištění servisu lze považovat jako kritérium technické kvalifikace. Výslovně pak uvedl: „*prosím zvažte trvání na takovém požadavku*“.

[39] Toto vyjádření JUDr. S. nepovažuje Nejvyšší správní soud za „*konkrétní ujištění*“, že sporná zadávací podmínka není v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Jakkoli lze souhlasit se stěžovatelkou, že úřední osoba v inkriminovaném komentáři v první řadě označila tuto podmínku za kritérium technické kvalifikace, tak zároveň nelze přehlížet, že nad ní vyslovila pochybnosti. JUDr. S. sice stěžovatelce nesdělil důvody svého doporučení a neupozornil ji na možný rozpor předmětné zadávací podmínky s § 6 a § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, nicméně nelze tvrdit, že by stěžovatelce poskytl konkrétní ujištění o její správnosti. Z výše citovaného rozsudku sp. zn. 1 Afs 15/2012 vyplývá, že pouze konkrétní ujištění ze strany příslušného orgánu by mohlo vzbudit legitimní očekávání u příjemce dotace, že jím vymezené zadávací podmínky dostojí požadavkům zákona. Vyřčená pochybnost nad oprávněností sporné podmínky již z podstaty nemůže představovat konkrétní ujištění zakládající legitimní očekávání. Jestliže stěžovatelka uvedenému komentáři plně nerozuměla, mohla se dále doptat na důvod doporučení k vynechání této podmínky, což však neučinila. Nadto podle ustálené judikatury platí, že i v situaci, kdy administrátor projektu zkontroluje předmětnou veřejnou zakázku, aniž by odhalil pochybení zadavatele, nepředstavuje toto „mlčení“ zmíněné konkrétní ujištění a nedává vzniknout legitimnímu očekávání o správnosti postupu příjemce dotace (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2024, č. j. 4 Afs 98/2024-100, bod 33). Proto stěžovatelka nemohla z absence podrobného vysvětlení, proč by neměla na uvedené podmínce trvat, dovozovat soulad této podmínky s právními předpisy. Námitka porušení zásady ochrany legitimního očekávání není důvodná.

[40] Stěžovatelka konečně v kasační stížnosti namítá, že městský soud neprovedl jí navržený důkaz výčtem linek, na kterých měly být dodávané autobusy provozovány. Kasační soud však souhlasí s městským soudem, že tento výčet byl v zásadě nesporný a pro posouzení věci nebyl určující. Městský soud netvrdil, že by dodávané autobusy byly provozovány na odlišných místech, než prohlašuje stěžovatelka. Pokud stěžovatelka tímto důkazem chtěla prokázat, kde a v jakém čase bude reálně vznikat potřeba servisního zásahu, tak městský soud nezpochybňoval, že by k těmto událostem docházelo v okresech Mělník a Praha-východ. Správně však navzdory tvrzením stěžovatelky uvedl, že nelze předpokládat,

pokračování

že k nehodám nebude docházet např. u hranic hl. m. Prahy, přičemž v těchto případech by mohlo být pražské servisní středisko blíže než středisko v těchto dvou okresech. Neprovedení tohoto důkazu nezpůsobilo nedostatečné zjištění skutkového stavu.

[41] Nejvyšší správní soud uzavírá, že sporná zadávací podmínka nebyla stěžovatelkou stanovena v souladu se zásadou transparentnosti a přiměřenosti a neodpovídala jejím objektivním potřebám. Není pravdou, že by správní orgány a městský soud věc posoudily bez zřetele ke konkrétním okolnostem případu, naopak právě na základě těchto okolností dospěly k vyřčeným závěrům, se kterými se kasační soud ztotožnil. Městský soud a žalovaný také neporušili právo stěžovatelky na ochranu legitimního očekávání.

[42] Stěžovatelka v posledním kasačním bodě namítá nepřiměřenost uložené finanční korekce.

[43] Nejvyšší správní soud setrvává na závěrech své ustálené judikatury, dle níž by výše uloženého odvodu (či výše neproplacení dotace) měla být rovna skutečným finančním důsledkům porušení rozpočtové kázně (viz za všechny rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 4/2023-80, bod 36 a judikaturu zde citovanou). Sazebníky, jež pravidelně tvoří součást smluv o poskytnutí dotace, přesto představují užitečné východisko pro stanovení následku porušení dotačních pravidel a napomáhají naplnění zásady přiměřenosti. Pokud se stanou součástí veřejnoprávní smlouvy, mohou být závazné, ani v takovém případě však nezbavují poskytovatele dotace ani správní orgány či správní soudy povinnosti dodržet zásadu přiměřenosti, která má ústavněprávní charakter (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2024, č. j. 5 Afs 177/2022-51, bod 54).

[44] Stěžovatelka v první řadě namítá, že krácená výše dotace nebyla ze strany správních orgánů dostatečně odůvodněna. S tím však kasační soud nesouhlasí, neboť ministryně v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla konkrétní skutečnosti, pro které považovala sazbu 25 % za přiměřenou. Ministryně ve shodě s rozhodnutím o nevyplacení části dotace konstatovala, že pochybení stěžovatelky vedlo k významnému zásahu do transparentnosti výběrového řízení. Veřejná zakázka navíc byla zadána v nadlimitním režimu s přeshraničním významem, v němž je uplatňována finanční oprava v horní sazbě. Stěžovatelka tak vynaložila finanční prostředky nekontrolovatelným způsobem. S těmito závěry se také ztotožnil městský soud (viz body 82 – 83 napadeného rozsudku), jeho odůvodnění je však s ohledem na jiné, jím vyslovené závěry nedostatečné. Nejvyšší správní soud je přitom podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen zabývat se případnou nepřezkoumatelností rozsudku z úřední povinnosti, tedy i bez námítky stěžovatelky.

[45] Městský soud výslovně konstatoval (bod 67 rozsudku), že je „nejzávažnějším porušením to, že žalobkyně stanovila nepřiměřené kritérium kvalifikace, které nebylo odůvodněno jejími objektivními potřebami, čímž vytvořila bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Toto porušení spadá pod ‚stanovení diskriminačních technických specifikací v rozporu se zákonem‘ dle přílohy č. 5.“ Výše finanční oprav při stanovení diskriminačních kritérií může být podle položky 10 sazebníku stanovena ve výši 25 %, pokud mohlo dojít k odrazení potenciálních dodavatelů od účasti v řízení, příp. 10 %, pokud byla zajištěna minimální míra hospodářské soutěže. Městský soud však k obdobné žalobní námitce pouze uvedl, že tato položka stanoví základní sazbu 25 % s tím, že ministryně v napadeném rozhodnutí

dostatečně vysvětlila, proč má za to, že mohlo dojít k odrazení dodavatelů a proč měl nezákonný kvalifikační předpoklad potenciální vliv na výběr nejvhodnější nabídky (bod 67). Nikterak ovšem neposoudil, zda nebyla zajištěna minimální míra hospodářské soutěže, a nebyly tak dány důvody pro uložení finanční opravy ve výši 10 %. Městský soud přitom v napadeném rozsudku shledal nesprávným závěr správních orgánů, že „*se výběrového řízení mohli zúčastnit jen ti dodavatelé, kteří by spolupracovali se společností SDT*“ (bod 62), resp. že žalobkyně vytvořila „*bezdůvodné překážky hospodářské soutěže, neboť vyloučila dodavatele, kteří neměli na území dotčených okresů zajištěné servisní středisko, přestože by byli schopni zakázku plnit*“ (body 66 – 67). Městský soud tedy do značné míry korigoval předchozí závěry správních orgánů, což však nereflektoval při úvaze o přiměřenosti výše nevyplacené části dotace, přestože z některých jeho závěrů mohlo vyplývat, že hospodářská soutěž byla dle jeho názoru v minimální míře zajištěna. V tomto ohledu tedy městský soud zkratkovitě uzavřel, že finanční korekce ze strany žalovaného odpovídala sazebníku. Jakkoli Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že ministryně v napadeném rozhodnutí dostatečně vysvětlila, proč má za to, že mohlo dojít k odrazení dodavatelů a proč měl nezákonný kvalifikační předpoklad potenciální vliv na výběr nejvhodnější nabídky, nelze přehlížet, že tuto úvahu ministryně činila v situaci, kdy shledala, že se výběrového řízení „*fakticky mohl účastnit jen ten dodavatel, který vstoupil do jednání s SDT*“. Jestliže městský soud považoval tyto úvahy za nesprávné, bylo jeho povinností při úvaze o přiměřenosti výše uložené finanční korekce důkladně odůvodnit, zda byla v minimální míře zajištěna hospodářská soutěž, či nikoli. Jestliže tak nepostupoval, zatížil v této části svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Ministryně nemohla tuto úvahu činit, neboť rozhodovala na základě právních závěrů, které byly městským soudem překonány.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení bude městský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Tento právní názor lze shrnout tak, že městský soud posoudí, zda byla v minimální míře zajištěna hospodářská soutěž, či nikoli, respektive zda tato skutečnost ovlivní úvahu o správnosti a přiměřenosti uložené finanční korekce.

[47] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. ledna 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu