



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Karla Šimky a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Kraj Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 9. 1. 2024, č. j. MMR-671/2024-26, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 9 A 26/2024-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobci byla poskytnuta dotace z Integrovaného regionálního operačního programu na realizaci projektu „II/353 Stáj – Zhoř, 2. stavba“. Řídící orgán Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „ŘO IROP“) však žalobci nevyplatil část dotace ve výši 4 083 521,68 Kč, neboť dospěl k závěru, že žalobce uplatnil nezpůsobilý výdaj podle kapitoly 10 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce (dále jen „obecná pravidla“). Má-li být výdaj způsobilý, musí být přiměřený, což znamená, že má být hospodárný, účelný a efektivní a jeho výše má odpovídat cenám v místě a čase obvyklým. Přinejmenším jeden z těchto požadavků žalobce nedodržel, neboť na realizaci projektu vynaložil nedůvodně vysoké prostředky. Tím porušil tzv. zásadu 3E (zásada hospodárnosti, efektivnosti

a účelnosti vynaložených prostředků), která je stanovena v čl. 5.1 obecných pravidel, a to i odkazem na § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

[2] Žalobce se pochybení dopustil v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky, neboť vyloučil uchazeče s nejnižší nabídkovou cenou. Žalobce zvolil jako jediné hodnotící kritérium nejnižší nabídkovou cenu, kterou nabídl dodavatel Metrostav Infrastructure a. s. (dále jen „Metrostav“), a proto byl také žalobcem vybrán. Žalobce jej následně podle § 122 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 31. 5. 2021 (dále jen „ZZVZ“), vyzval k předložení originálu nebo ověřených kopií dokladů o kvalifikaci, a to ve lhůtě 5 pracovních dnů. Metrostav v této lhůtě na výzvu nereagoval, a proto jej žalobce rozhodnutím ze dne 17. 5. 2021 ze zadávacího řízení vyloučil podle § 122 odst. 7 ZZVZ. Metrostav podal proti tomuto rozhodnutí dne 18. 5. 2021 námitky, k nimž připojil i požadované ověřené kopie dokladů (jejich prosté kopie již byly přiloženy k nabídce). Žalobce námitky rozhodnutím ze dne 28. 5. 2021 odmítl a usnesením ze dne 21. 9. 2021 vybral v pořadí druhého uchazeče, s nímž dne 12. 10. 2021 uzavřel smlouvu za sjednanou cenu ve výši 26 415 349,11 Kč bez DPH.

[3] Podle ŘO IROP mohl žalobce s odkazem na § 46 odst. 1 ZZVZ opakovaně vyzvat společnost Metrostav k doložení požadovaných dokladů, prodloužit jí lhůtu či prominout její zmeškání. I když tak žalobce neučinil, mohl na základě námitek společnosti Metrostav zrušit své rozhodnutí o jejím vyloučení. Ani to však neučinil. Místo toho vybral v pořadí druhého uchazeče s podstatně vyšší nabídkovou cenou, a proto postupoval ne hospodárně. Finanční opravu ŘO IROP stanovil jako rozdíl mezi nabídkovou cenou společnosti Metrostav a nabídkovou cenou v pořadí druhého uchazeče, který nakonec zakázku realizoval.

[4] Proti opatření ŘO IROP o nevyplacení části dotace podal žalobce námitky. Ministr pro místní rozvoj však námitky považoval za nedůvodné, a proto opatření ŘO IROP rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrdil. Ztotožnil se totiž s názorem ŘO IROP, že si žalobce počínal ne hospodárně, čímž porušil podmínky dotace.

[5] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl.

[6] Městský soud vyšel z toho, že § 122 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 ZZVZ sice žalobci neukládá, aby vybraného dodavatele opakovaně vyzval k doložení dokladů nebo aby lhůtu prodloužil či promínil její zmeškání. Pouze mu takový postup umožňuje. Žalobce však byl povinen postupovat i v souladu s obecnými pravidly a § 2 zákona o finanční kontrole tak, aby jakožto příjemce dotace dostal své povinnosti hospodárně nakládat s veřejnými prostředky. Nevyužil-li žalobce možností dle § 46 odst. 1 ZZVZ, nejednal s péčí řádného hospodáře. Městský soud zdůraznil konkrétní skutkové okolnosti věci, tedy že společnost Metrostav splňovala podmínky veřejné zakázky a předložila ekonomicky nejvýhodnější nabídku, a proto byla vybrána. Požadované doklady předložila v řádu dnů po uplynutí lhůty. Žalobce vybral druhého uchazeče až dne 21. 9. 2021,

pokračování

tedy v rádech měsíců od okamžiku, kdy od společnosti Metrostav obdržel požadované doklady.

[7] Žalobce poukazoval na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 23. 8. 2021, č. j. ÚOHS-28436/2021/500/Alv (dále jen „rozhodnutí ÚOHS“), který v jeho postupu neshledal žádné pochybení. ÚOHS však pouze posuzoval, zda žalobce jednal v souladu se ZZVZ, nikoliv zda jednal v souladu s pravidly poskytnuté dotace. Ve věci nevyplacení dotace však nelze přehlédnout, že ZZVZ žalobci umožňoval, aby společnost Metrostav vyzval opakovaně k předložení originálů či ověřených kopií dokladů nebo jí lhůtu k tomu stanovenou prodloužil či prominul její zmeškání. Vzhledem k tomu, že společnost Metrostav předložila žalobci doklady 7 dní po uplynutí lhůty spolu s námitkami proti rozhodnutí o jejím vyloučení ze zadávacího řízení, měl žalobce využít možnosti takto postupovat. V opačném případě nejednal v souladu se zásadou hospodárnosti, jak vyžadují pravidla poskytnuté dotace.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Městský soud dostatečně neodůvodnil svůj závěr, že stěžovatel nemusel postupovat striktně podle § 122 odst. 7 ZZVZ, tedy vyloučit společnost Metrostav. Stěžovatel jej považuje za nesprávný. Není zřejmé, na základě jaké části § 122 ZZVZ městský soud tento názor učinil, když mu stěžovatel předložil rozhodnutí ÚOHS, které jeho postup potvrdilo a naopak vyloučilo možnost jakéhokoli jiného postupu. V této věci nejde o přezkum rozhodnutí ÚOHS, a tudíž není namístě hodnotit, zda jsou jeho závěry správné, či nikoliv. Je tak třeba vycházet z toho, že správním orgánem, který má působnost v oblasti veřejných zakázek, je právě ÚOHS. Jeho závěry učiněné v pravomocných rozhodnutích jsou tak pro další správní orgány závazné, a to s ohledem na zásadu legitimního očekávání a právní jistoty.

[10] Ustanovení § 46 ZZVZ je základním ustanovením tohoto zákona, nikoliv speciálním ustanovením k § 122 ZZVZ, a proto se má použít pouze „obdobně“. Stěžovatel trvá na tom, že jeho postup byl jediný možný. V kontextu rozhodnutí ÚOHS by bylo prominutí lhůty hodnoceno jako nezákonný postup. Stěžovatel si je vědom významu tzv. principu 3E, ale tento princip je nutné dodržovat v rámci zákonných mantinelů.

[11] Stěžovatel dále poukazuje na to, že měl porušit kapitolu 10 obecných pravidel, konkrétně podmínku přiměřenosti výdaje, která je součástí tzv. pravidla 3E (výdaj musí být hospodárný, účelný a efektivní a jeho výše musí odpovídat cenám v místě a čase obvyklým). Toto velmi obecné tvrzení je v případě stěžovatele vykládáno rozšiřujícím způsobem, a to k jeho újmě jakožto adresáta práv. V rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou detailně popsána jednotlivá pochybení a s odkazem na přílohu č. 5 i tomu odpovídající finanční opravy. To, že by mělo být neprominutí zmeškání lhůty podle § 122 ZZVZ posuzováno jako porušení tzv. pravidla 3E, zde však uvedeno není.

[12] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] Stěžovatel vykládá rozhodnutí ÚOHS nesprávně. Mezi stranami není sporu, že stěžovatel měl možnost společnost Metrostav vyloučit. Pro žalovaného tak není překvapivé, že ÚOHS neshledal v postupu stěžovatele žádné pochybení. Žalovaný však nesouhlasí s tím, že ÚOHS ve svém rozhodnutí dovodil, že stěžovatel nemohl opakovaně vyzvat společnost Metrostav k předložení dokladů či že by nemohl prodloužit lhůtu k tomu stanovenou. Tento závěr by ostatně odporoval dikci § 122 odst. 6 ZZVZ, která umožňuje obdobné použití § 46 odst. 1 ZZVZ. Vzhledem k tomu, že tento fakultativní postup stěžovatel nevyužil, logicky se jeho přípustností nezabýval ani ÚOHS.

[14] Žalovaný posuzoval dodržení dotačních pravidel, mezi která patří též požadavek na účelné, hospodárné a efektivní vynakládání prostředků poskytnutých z dotace. Jestliže právní úprava poskytuje příjemci dotace více variant možného postupu, měl by zvolit variantu, která povede k hospodárnému vynakládání prostředků. Uzavřel-li by stěžovatel smlouvu se společností Metrostav, byla by částka na realizaci projektu výrazně nižší. Nešlo pouze o teoretickou možnost. Společnost Metrostav během zadávacího řízení aktivně reagovala na výzvy. Nebyl důvod se domnívat, že by v samém závěru procesu ztratila o veřejnou zakázku zájem. Tím spíše, když společnost Metrostav v námitkách proti vyloučení veškeré požadované doklady předložila. Tento závěr učinil i městský soud, je tak zjevné, že se věcí dostatečně zabýval.

[15] K vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku. Výklad žalovaného vede k závěru, že v dotovaných veřejných zakázkách by nebylo *de facto* možné vyloučit dodavatele podle § 122 odst. 7 ZZVZ, neboť by zadavatel musel stále dokola promíjet lhůtu a znovu vyzývat vybraného dodavatele. To však odporuje názoru ÚOHS. Stěžovatel připomíná, že ÚOHS učinil své závěry s vědomím, že v době rozhodnutí již stěžovatel disponoval doklady od společnosti Metrostav. Městský soud se však s touto argumentací nevypořádal.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání potřebné k výkonu advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Argumentace stěžovatele je založena na jeho interpretaci závěrů rozhodnutí ÚOHS, podle něhož byl postup stěžovatele spočívající ve vyloučení společnosti Metrostav ze zadávacího řízení v souladu se ZZVZ. Stěžovatel z nich dále dovozuje, že nemohl v zadávacím řízení postupovat jinak, tj. nemohl společnost Metrostav opakovaně vyzvat

pokračování

k předložení originálů či ověřených kopií dokladů o kvalifikaci, prodloužit lhůtu stanovenou k jejich předložení ani prominout její zmeškání podle § 46 odst. 1 ZZVZ, což dokládá konkrétními pasážemi odůvodnění rozhodnutí ÚOHS.

[19] Městský soud (a ostatně i ministr pro místní rozvoj) se s rozhodnutím ÚOHS vypořádal tak, že se netýká otázky porušení podmínek dotace, ale otázky, zda stěžovatel postupoval v souladu se ZZVZ. Městský soud se ztotožnil s rozhodnutím ÚOHS, že stěžovatel vyloučil společnost Metrostav ze zadávacího řízení v souladu se ZZVZ. To však neznamená, že takto postupovat musel. Stěžovatel mohl společnosti Metrostav zmeškání lhůty prominout a rozhodnutí o jejím vyloučení zrušit (na základě námitek společnosti Metrostav), případně učinit výzvu k doložení dokladů opakovaně. Tento postup ZZVZ pouze umožňuje, avšak přímo neukládá. S ohledem na konkrétní okolnosti věci však městský soud dospěl k závěru, že měl-li stěžovatel dostát dotačním podmínkám (konkrétně pravidla 3E), musel tento v úvahu připadající postup zvolit.

[20] Z uvedeného vyplývá, že na prvním místě je třeba zabývat se závazností rozhodnutí ÚOHS pro ostatní správní orgány.

[21] Podle § 73 odst. 2 části první věty před středníkem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.*

[22] V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na § 159a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), jenž upravuje rozhodování soudů v občanském soudním řízení a podle něž je závazný pouze výrok pravomocného rozsudku. V porovnání s ním je § 73 odst. 2 správního řádu formulován částečně odlišně. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že část první věty před středníkem § 73 odst. 2 správního řádu je třeba vykládat shodně jako § 159a odst. 1 o. s. ř.

[23] Je třeba poznamenat, že z ničeho nevyplývá, že by zákonodárce mínil závaznost správních rozhodnutí pojímat principiálně zcela jinak než závaznost rozsudků, tedy že by rozsah závaznosti správních rozhodnutí byl širší a zahrnoval vedle výroku i jejich odůvodnění.

[24] Právě výrokem rozhodnutí (nikoliv odůvodněním) dochází k autoritativní úpravě práv a povinností. Ve výrokové části je obsaženo vlastní řešení otázky, jež je předmětem správního řízení (§ 68 odst. 2 správního řádu, viz rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 1 As 55/2009-152). A právě ve výroku je formulován závazný názor správního orgánu (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007-63, ze dne 22. 3. 2013, č. j. 4 As 54/2012-32, ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004-55, či ze dne 8. 2. 2006, č. j. 1 Afs 15/2005-51).

[25] Účinek spočívající v závaznosti správního rozhodnutí podle § 73 odst. 2 správního řádu je označován jako materiální právní moc (viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-68, bod 25). Je přitom zjevné, že (materiální) právní moci nabývá pouze výrok rozhodnutí, a proto lze odvolání podat právě proti výroku, nikoliv odůvodnění

(obdobně viz rozsudky NSS ze dne 4. 5. 2021, č. j. 8 Ads 128/2020-30, bod 21, a ze dne 17. 6. 2025, č. j. 2 As 251/2024-21, bod 25). Odvolání proti odůvodnění by bylo nepřípustné (§ 82 odst. 1 věta druhá správního řádu). Jde o zjevný důsledek toho, že závaznost správního rozhodnutí se vztahuje pouze k jeho výroku, nikoliv odůvodnění (ve vztahu k civilnímu právu procesnímu viz Lavický, P. *Právní moc důvodů rozsudku?* Právní rozhledy, 2022, č. 13-14, s. 457-469). Tyto otázky jsou ve správním řízení řešeny v základu shodně jako v občanském soudním řízení, což podporuje výše uvedený závěr, že i přes dílčí formulační odlišnost § 73 odst. 2 správního řádu není důvodu vykládat rozsah závaznosti správního rozhodnutí širěji, než jak je vymezena v občanském soudním řádu.

[26] I v rámci závaznosti pravomocných rozsudků, která je výslovně omezena na výroky, však platí, že odůvodnění nemůže být zcela bez významu. Z pouhého výroku se totiž mnohdy nelze dozvědět nic o skutkovém základu věci, který vedle právního následku tvoří předmět řízení. Lavický v této souvislosti hovoří o interpretaci výroku rozsudku. Zdůrazňuje však, že *„[j]e zapotřebí mít stále před očima účel tohoto postupu a také jeho limity: právní moci nabývá jenom rozhodnutí o předmětu sporu, a právě jenom k objasnění toho, o jakém konkrétním právním následku a na jakém skutkovém základu soud rozhodl, slouží pohled do odůvodnění rozsudku“* (viz Lavický, P. *Právní moc důvodů rozsudku?* Právní rozhledy, 2022, č. 13-14, s. 457-469; obdobně též Dvořák, B. *Právní moc civilních soudních rozhodnutí*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 66, marg. č. 121).

[27] Z podobných principů, kdy je sice závazný pouze výrok, který je však nutno hodnotit v souladu s odůvodněním, vychází i civilní judikatura (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. 33 Cdo 1074/98, R 69/2000).

[28] Na první pohled širší rozsah závaznosti podle § 73 odst. 2 správního řádu je tedy třeba vnímat tak, že již samotné znění tohoto ustanovení zohledňuje skutečnost, že není možné zcela ignorovat odůvodnění správního rozhodnutí. Nicméně vzhledem k tomu, že z koncepce správního řádu nelze dovodit vybočení z východiska, že závazný je toliko výrok rozhodnutí, není možné vykládat rozsah závaznosti správních rozhodnutí podle § 73 odst. 2 správního řádu širěji, tedy tak, že by bylo závazné i samotné odůvodnění rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí může sloužit nanejvýš pro interpretaci výroku rozhodnutí, jak je naznačeno výše.

[29] V této věci je sporné, zda závěr ÚOHS, jak jej interpretuje stěžovatel, tedy že stěžovatel nemohl postupovat jiným způsobem než vyloučit společnost Metrostav ze zadávacího řízení, je závazný pro všechny správní orgány.

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ÚOHS závazně nevyřešilo otázku, zda mohl stěžovatel postupovat jiným způsobem. Je třeba trvat na tom, že závazný je pouze výrok rozhodnutí. K odůvodnění lze přihlídnout pouze v rozsahu interpretace výroku, který v tomto případě sám o sobě nevypovídá o tom, co by mělo být závazné [z výroku se lze dozvědět pouze to, že návrh společnosti Metrostav byl zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ].

pokračování

[31] Úvaha, že by měl ÚOHS závazně stanovit, že stěžovatel nemohl postupovat žádným jiným způsobem, již jde nad rámec interpretace výroku (který je jako jediný závazný), a proto tato úvaha nemůže nabýt závaznosti (resp. účinků materiální právní moci).

[32] Jak již Nejvyšší správní soud naznačil výše, závazné je pouze vyřešení otázky, jež je předmětem řízení. Právě výrokiem se totiž rozhoduje o předmětu řízení (viz bod [24] shora). ÚOHS se ve svém rozhodnutí zabýval návrhem společnosti Metrostav směřujícím proti jejímu vyloučení ze zadávacího řízení. ÚOHS postupoval v procesním režimu § 249 a násl. ZZVZ. Předmětem řízení před ÚOHS bylo zjištění, zda došlo k porušení zákona, v jehož důsledku vznikla nebo hrozila společnosti Metrostav újma na jejích právech. Pokud by ÚOHS dospěl k závěru, že tomu tak bylo, bylo by předmětem řízení taktéž uložení nápravného opatření. V zamítavém rozhodnutí se zrcadlí právě závěr ÚOHS, že k porušení ZZVZ nedošlo.

[33] Předmětem řízení však nebylo určit, zda mohl stěžovatel postupovat jiným způsobem, či nikoliv. Pokud se ÚOHS k této otázce vyjádřil, učinil tak za účelem vypořádání argumentace společnosti Metrostav, podle níž bylo její vyloučení ze zadávacího řízení formalistické, a to navzdory naplnění důvodu pro vyloučení podle § 122 odst. 7 ZZVZ. V této souvislosti nelze hovořit ani o tom, že by se jednalo o vyřešení předběžné otázky (jejíž případné posouzení by ostatně také nebylo závazné), ale šlo o „pouhou“ reakci na argumentaci společnosti Metrostav. Vypořádání se s námitkami či obranou účastníka však nenabývá materiální právní moci (Lavický, P. *Právní moc důvodů rozsudku?* Právní rozhledy, 2022, č. 13-14, s. 457-469).

[34] Opačný závěr by navíc vedl k důsledkům, s nimiž koncepce správního řádu ani správního soudnictví nepočítá (nepřípustnost odvolání a žalob směřujících toliko vůči odůvodnění rozhodnutí).

[35] V tomto případě by bylo možné říci, že jak výrok, tak odůvodnění rozhodnutí ÚOHS vyznělo plně ve prospěch stěžovatele. Lze si však představit situaci, kdy by ÚOHS vyslovil v řízení o stejně formulovaném návrhu závěr, že zadavatel sice mohl postupovat více způsoby, nicméně jím zvolený postup byl v souladu se zákonem. Z tohoto důvodu by návrh navrhovatele zamítl. Měl-li by Nejvyšší správní soud přijmout logiku stěžovatelovy argumentace, znamenalo by to, že ÚOHS závazně stanovil, že zadavatel mohl postupovat více způsoby. Tento závěr by tak již zadavatel nemohl účinně napadat v rámci obrany proti rozhodnutí o nevyplacení dotace, která by stála (mimo jiné) právě na závazném názoru, že zadavatel mohl postupovat více způsoby. Zadavatel by se však nemohl bránit ani proti samotnému názoru ÚOHS vyjádřenému v jeho rozhodnutí. Výrok rozhodnutí by totiž byl v jeho prospěch, a tudíž by se bránil pouze proti odůvodnění. Takové odvolání (i případná žaloba) by však bylo nepřípustné. V tomto hypotetickém případě by se tak zadavatel dostal do situace, kdy by se žádným způsobem nemohl bránit proti právnímu názoru, že mohl postupovat více způsoby.

[36] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že ministr pro místní rozvoj nebyl vázán rozhodnutím ÚOHS v tom smyslu, že by se nemohl odchýlit od názoru, který v něm spatřuje stěžovatel, tedy že stěžovatel neměl jinou možnost než společnost Metrostav

vyloučit ze zadávacího řízení. Ministr pro místní rozvoj tedy mohl ohledně této otázky učinit jiný závěr než ÚOHS, byť byl povinen jej podrobně odůvodnit a vypořádat se s argumenty, na nichž by byl založen opačný závěr ÚOHS.

[37] Stěžovatel dále poukazuje na to, že mu není zřejmé, z jaké konkrétní části § 122 ZZVZ učinil městský soud závěr, že stěžovatel nebyl povinen společnost Metrostav vyloučit ze zadávacího řízení. Tato námitka zjevně směřuje k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[38] Z ustálené judikatury vyplývá, že za nepřezkoumatelné rozhodnutí se považuje takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil (viz např. rozsudky ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, nebo ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[39] Nejvyšší správní soud nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Městský soud své závěry jasně a srozumitelně odůvodnil. Možnost postupovat jinak než bezprostředně vyloučit společnost Metrostav ze zadávacího řízení dovodil z § 122 odst. 6 ZZVZ ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona. O tom, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný, ostatně svědčí i to, že stěžovatel se závěrem městského soudu polemizuje.

[40] I v námitce nepřezkoumatelnosti je jasně patrná snaha stěžovatele vycházet z rozhodnutí ÚOHS. Je jistě pravdou, že dospěl-li ÚOHS k jinému závěru, na nějž stěžovatel setrval poukazoval, bylo nezbytné, aby se městský soud s tímto odlišným názorem vypořádal a přesvědčivě vyložil, proč považuje za správný jiný výklad sporné právní otázky. Tomu však městský soud dostal. Městský soud jasně popsal, že stěžovatel mohl postupovat podle § 122 odst. 6 ZZVZ, který odkazuje na obdobné použití § 46 odst. 1 ZZVZ. Z rozhodnutí ÚOHS nevyplývá žádná konkrétní úvaha, proč by stěžovatel nemohl podle těchto ustanovení postupovat. Stěžovatel vychází z toho, že ÚOHS činil své závěry s vědomím kontextu celého § 122 ZZVZ. ÚOHS ovšem v odůvodnění svého rozhodnutí § 122 odst. 6 ZZVZ vůbec nezmiňuje. Toto ustanovení přitom zjevně na první pohled zpochybňuje konstatování ÚOHS, že stěžovatel nemohl postupovat jinak. Byl-li by si ÚOHS tohoto ustanovení vědom, přinejmenším by se snažil svůj dílčí závěr podrobněji odůvodnit. ÚOHS však zjevně vycházel výhradně ze znění § 122 odst. 7 ZZVZ, z něhož by se skutečně mohlo zdát, že stěžovatel neměl jinou možnost než společnost Metrostav vyloučit ze zadávacího řízení. V tomto kontextu se městský soud jen stěží mohl vůči pouhému neodůvodněnému konstatování ÚOHS vymezit lépe než jasným a logickým výkladem zákonných ustanovení.

[41] Vzhledem k výše popsaným obsahovým mezerám odůvodnění rozhodnutí ÚOHS je třeba připustit, že toto rozhodnutí umožňuje i jiný výklad, než jaký předkládá stěžovatel. Závěr ÚOHS o tom, že § 122 odst. 7 ZZVZ je obligatorním ustanovením, takže účastníka zadávacího řízení, jenž nesplnil podmínku § 122 odst. 3 písm. a) téhož zákona, je nezbytné vyloučit, lze vnímat i tak, že stěžovatel nesměl uzavřít s vybraným uchazečem, jenž zmíněnou podmínku nesplnil, smlouvu na plnění veřejné zakázky. Právě uzavřením

pokračování

smlouvy by byl porušen zákon, jak je uvedeno v bodech 110 a 112 rozhodnutí ÚOHS. To ovšem neznamená, že by stěžovatel nebyl oprávněn za situace, která nastala v posuzované věci, postupovat dle § 46 odst. 1 ZZVZ, a to na základě § 122 odst. 6 ZZVZ. Společnost Metrostav ve svém návrhu podaném ÚOHS poukázala na to, že stěžovatel měl s ohledem na zásady hospodárnosti a přiměřenosti podle těchto ustanovení postupovat, ovšem ÚOHS tento argument vůbec nevypořádal. Zabýval se pouze tím, zda zásada hospodárnosti umožňuje rezignovat na požadavek splnění podmínky dle § 122 odst. 3 písm. a) ZZVZ (druhá polovina bodu 112 a bod 113 odůvodnění rozhodnutí ÚOHS).

[42] Jelikož rozhodnutí ÚOHS umožňuje i jiný výklad, než kterého se dovolává stěžovatel a jenž není v žádném rozporu s napadeným rozhodnutím, měl městský soud ulehčenou úlohu při unesení argumentačního břemene.

[43] Podobně jako městský soud postupoval i ministr pro místní rozvoj, který navíc v napadeném rozhodnutí odkázal na rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 20. 12. 2022, sp. zn. ÚOHS-R0144/2022/VZ, z něhož vyplývá, že zadavatelé jsou oprávněni (nikoliv povinni) akceptovat objasnění či doplnění nabídky, které jim účastník zadávacího řízení zašle z vlastní iniciativy (aniž by byli vyzváni podle § 46 odst. 1 ZZVZ). V této věci se sice předseda ÚOHS nezabýval obdobným použitím § 46 odst. 1 ZZVZ na základě odkazu v § 122 odst. 6 ZZVZ, z jeho rozhodnutí je však patrné, že i podle něj umožňuje § 46 odst. 1 ZZVZ určitou variabilitu v postupu zadavatele (zadavatel má možnost určitého postupu, nikoliv povinnost). Obdobný závěr ostatně vyplývá i z judikatury (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2022, č. j. 7 As 418/2021-31, bod 22).

[44] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud v něm přesvědčivě vyvrátil správnost jednoho z možných výkladů odůvodnění rozhodnutí ÚOHS, na němž stěžovatel založil žalobu.

[45] Stěžovatel dále napadá správnost závěru správních orgánů a městského soudu, že nemusel společnost Metrostav vyloučit ze zadávacího řízení. Činí tak pouze v rovině obecného zpochybnění aplikovatelnosti § 46 odst. 1 ZZVZ na postup dle § 122 téhož zákona, nikoliv poukazem na skutkové okolnosti dané věci. Domnívá se, že v situaci, kdy vybraný uchazeč nereaguje na výzvu podle § 122 odst. 3 písm. a) ZZVZ, nepřichází opakování této výzvy, prodloužení lhůty k jejímu splnění či prominutí zmeškání lhůty vůbec do úvahy a nezbývá než vybraného uchazeče vyloučit dle § 122 odst. 7 téhož zákona.

[46] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že izolovaný jazykový výklad § 122 odst. 7 ZZVZ skutečně může působit tak, že stěžovatel neměl jinou možnost než společnost Metrostav vyloučit ze zadávacího řízení.

[47] Na takovém izolovaném jazykovém výkladu však nelze ustrnout. V jeho důsledku by totiž zcela ztrácel smysl § 122 odst. 6 ZZVZ, na jehož základě se obdobně uplatní § 46 odst. 1 ZZVZ.

[48] Právě na „pouhé“ obdobné použití stěžovatel poukazuje. Nenabízí však žádný ucelený výklad, který by „pouhému“ obdobnému použití odpovídal. V této souvislosti je třeba poznamenat, že z legislativně technického hlediska vyjadřuje slovo „obdobně“ daleko užší spojení než slovo „přiměřeně“. Čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády dokonce hovoří o tom, že se takové ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Byť se nejedná o obecně závazný předpis, vychází judikatura z toho, že se (především v případě zákonů, jejichž předkladatelem je vláda) jedná o důležité interpretační vodítko (viz rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2021, č. j. 3 As 321/2019-41, bod 18). V tomto případě o vládní návrh zákona jde. I důvodová zpráva k § 122 ZZVZ přitom uvádí, že výzvu k doložení dokladů je možné opakovat a lhůtu pro předložení dokladů je možné prodloužit či její marné uplynutí prominout. Tento závěr potvrzuje i komentářová literatura (viz Šebesta, M. a kol. § 122 [Výběr dodavatele]. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 933., a dále též Podešva, V., Votrubec, J., Sommer, L., Flaškár, M., Harnach, J., Měkota, J., Janoušek, M. a kol. § 122 [Výběr dodavatele]. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer).

[49] Z těchto důvodů nevidí Nejvyšší správní soud žádný prostor pro jiný výklad, než že stěžovatel mohl za použití § 122 odst. 6 ZZVZ ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona opakovat svoji výzvu k doložení dokladů, prodloužit lhůtu k jejich předložení či prominout její zmeškání.

[50] V tomto smyslu je nutné § 122 odst. 7 ZZVZ vykládat tak, že zadavatel vyloučí účastníka v případech, kdy nevyužije fakultativní postup dle § 122 odst. 6 ZZVZ ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona, případně kdy účastník ani na tento postup nereaguje. Uvedené ustanovení brání tomu, aby byla uzavřena smlouva na plnění veřejné zakázky s vybraným dodavatelem, jenž nepředložil originály či ověřené kopie dokladů o kvalifikaci, nebrání však opakování výzvy k jejich předložení, prodloužení lhůty k předložení dokladů či prominutí jejího zmeškání.

[51] Neobstojí ani argument stěžovatele, že v dotovaných zakázkách by nikdy nebylo možné vyloučit uchazeče podle § 122 odst. 7 ZZVZ. Správní orgány vytkly stěžovateli, že vůbec nevyužil žádnou z možností, které mu ZZVZ dává k tomu, aby uzavřel smlouvu s uchazečem, který předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku (byť ten nevyhověl včas jeho výzvě), nikoliv že tak nečinil „do nekonečna“. Správní orgány dále neshledaly, že by stěžovatel porušil podmínky dotace vyloučením společnosti Metrostav jako takovým. Stejně tak neobstojí argument, že ÚOHS věděl, že společnost Metrostav nakonec stěžovateli předložila požadované doklady. Tato informace může svědčit o neúčelnosti postupu stěžovatele. ÚOHS však účelnost postupu stěžovatele vůbec neposuzoval, na rozdíl právě od správních orgánů ve věci nevyplacení části dotace.

[52] Stěžovatel nastoluje pochybnosti o tom, jak by ÚOHS rozhodl v případě přezkumu jeho úkonů, pokud by v zadávacím řízení postupoval způsobem, jež od něj požaduje ministr pro místní rozvoj, tedy prominul společnosti Metrostav zmeškání lhůty k doložení požadovaných dokladů či ji opakovaně vyzval k doložení dokladů. K tomu lze poukázat na předchozí rozhodovací praxi tohoto správního orgánu (viz např. rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 8. 2018, č. j. ÚOHS-S0235/2018/VZ-23522/2018/522/RCh, bod 101,

pokračování

či rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 17. 5. 2019, č. j. ÚOHS-R0043/2019/VZ-13798/2019/323/OMa/PBl, body 63-65). Podle ní může zadavatel při vyžadování dokladů o kvalifikaci podle § 122 odst. 3 ZZVZ fakultativně postupovat dle § 46 odst. 1 téhož zákona a učinit výzvu opakovaně, prodloužit lhůtu k předložení dokladů nebo prominout její zmeškání. Tato praxe navíc přetrvávala i po vydání rozhodnutí ÚOHS (viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 2. 2024, č. j. ÚOHS-06926/2024/500, bod 138). Existence této rozhodovací praxe nasvědčuje tomu, že stěžovatel interpretuje odůvodnění rozhodnutí ÚOHS chybně a správný je naopak výklad předestřený v bodě [41] shora.

[53] Stěžovatel dále argumentuje právní jistotou a legitimním očekáváním. Tyto zásady však nehrají v této věci významnější roli. Především je třeba upozornit, že rozhodnutí ÚOHS bylo vydáno až poté, co stěžovatel společnost Metrostav vyloučil ze zadávacího řízení a nevyhověl námitkám proti tomuto rozhodnutí. Šlo o přezkum postupu zadavatele, který je ze své podstaty zpětný. V okamžiku, kdy stěžovatel společnost Metrostav vyloučil, nemohl mít legitimní očekávání, že jinak postupovat nemohl (v této souvislosti lze opět upozornit na rozhodovací praxi ÚOHS zmíněnou v bodě [52] tohoto rozsudku). A prominout nelze ani významovou nejednoznačnost odůvodnění rozhodnutí ÚOHS popsanou v bodě [41] výše.

[54] Navíc si byl stěžovatel významu § 122 odst. 6 ZZVZ ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona patrně i sám vědom, a to již v době, kdy společnost Metrostav vyloučil. V rozhodnutí o vyloučení totiž uvedl, že společnost Metrostav nepožádala o prodloužení lhůty ani o prominutí zmeškání lhůty. Byť se stěžovatel nezmiňuje o samotném ustanovení, byl si zjevně vědom toho, že zmeškání lhůty nemusí nutně vést k vyloučení dodavatele podle § 122 odst. 7 ZZVZ. Tomu nasvědčuje i vyjádření stěžovatele v řízení před ÚOHS. Samotné vyjádření sice není součástí spisu, nicméně ÚOHS v bodě 65 svého rozhodnutí je reprodukoval takto: „*na alternativní postup podle § 122 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 věta druhá zákona nemá navrhovatel 1 právní nárok*“. I s přihlédnutím k odůvodnění rozhodnutí o vyloučení společnosti Metrostav ze zadávacího řízení a tomu, že ÚOHS samotný s těmito ustanoveními vůbec nepracoval, se nelze domnívat, že ÚOHS vyjádření stěžovatele zkreslil.

[55] Stěžovatel dále rozporuje to, že by mělo neprominutí lhůty podle § 122 ZZVZ znamenat porušení tzv. pravidla 3E (viz bod [11] tohoto rozsudku). Tuto argumentaci však neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl, a proto je tato námitka nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Žalobní argumentace stěžovatele směřovala výhradně k závaznosti rozhodnutí ÚOHS, resp. ke zpochybnění závěru, že mohl zvolit jiný postup než pouze vyloučit společnost Metrostav ze zadávacího řízení. Proto není prostor, aby se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k tomu, zda stěžovatel skutečně porušil podmínky dotace tím, že vyloučil společnost Metrostav ze zadávacího řízení, ač mohl volit jiný postup.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. září 2025

Tomáš Kocourek
předseda
senátu