



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Ondřeje Bartoše (soudce zpravodaj) a Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Vodohospodářská zařízení Šumperk, a. s.**, se sídlem Jílová 2769/6, Šumperk, zast. Mgr. Ing. Martinem Lukášem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 21. 7. 2023, č. j. MZP/2023/330/490, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2025, č. j. 9 A 122/2023-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci šlo o to, zda žalovaný oprávněně nevyplatil část dotace na projekt žalobkyně s názvem „Sušárna čistírenských kalů na ČOV Šumperk“ v rozsahu 5 % (854 433,60 Kč). Žalobkyně u nadlimitní veřejné zakázky souběžně s provedením změny zadávacích podmínek neodeslala ke zveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek (dále jen „VVZ“) ani v Dodatku k Úřednímu věstníku Evropské unie (dále jen „TED“) oznámení o prodloužení lhůty pro podání nabídek; učinila tak až po uplynutí lhůty k podání nabídek. Tím jednala v rozporu s § 99 odst. 1 ZZVZ a porušila zásady transparentnosti a rovného zacházení a zákazu diskriminace (§ 6 odst. 1, 2 zákona č. 138/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek –

dále jen „ZZVZ“). Žalovaný rozhodl o nevyplacení části dotace (finanční opravě) podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). S ohledem na obsah kasační argumentace se však Nejvyšší správní soud správností závěrů městského soudu zabýval pouze omezeně a primárně se zabýval přezkoumatelností jeho závěrů.

[2] Rozhodnutí ministra životního prostředí o námitkách žalobkyně proti opatření o nevyplacení (finanční opravě) části dotace napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Ten ji napadeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud vyšel ze zjištění, že v oznámení o zahájení veřejné zakázky, odeslaném do VVZ a TED dne 8. 6. 2021, a v zadávací dokumentaci uveřejněné na profilu zadavatele, žalobkyně stanovila lhůtu pro podání nabídek na 21. 7. 2021 do 10:00 hod. Tuto lhůtu opakovaně postupně prodloužila až do 12. 8. 2021 do 13:00 hod. Informace o jednotlivých prodlouženích lhůty pro podání nabídek byla ve všech případech zjevná pouze z profilu zadavatele. Žalobkyně odeslala opravné formuláře do VVZ a TED až 29. 10. 2021. Dne 14. 2. 2022 uzavřela žalobkyně kupní smlouvu s vybraným dodavatelem.

[4] Městský soud identifikoval jako základní spornou právní otázku to, zda byla žalobkyně povinna zveřejnit opravné formuláře před uplynutím lhůty k podávání nabídek, a pokud tak neučinila, zda to mohlo mít vliv na okruh potenciálních dodavatelů. Městský soud dovodil, že podle § 99 odst. 1 ZZVZ musí být změny zadávací dokumentace uveřejněny nebo oznámeny dodavatelům stejným způsobem jako zadávací podmínka, která byla změněna či doplněna. Podle § 212 odst. 1 ZZVZ je zadavatel povinen použít formuláře podle přímo použitelného předpisu EU nebo formuláře podle prováděcího předpisu. V případě nadlimitní veřejné zakázky odešle zadavatel podle § 212 odst. 3 písm. b) ZZVZ formulář elektronicky do VVZ a TED. Městský soud shledal, že povinnost učinit tak *před uplynutím lhůty* pro podání nabídek je zjevná, neboť právě prostřednictvím těchto věstníků možní dodavatelé veřejné zakázky vyhledávají. Informovat je o veřejné zakázce až po uplynutí lhůty pro podání nabídek označil městský soud za rozporné s pravidly elementární logiky.

[5] Městský soud dále připomněl, že v posuzovaném případě žalobkyně nejen že neodeslala změnové formuláře k uveřejnění před koncem původních lhůt pro podání nabídek, ale neučinila tak dokonce ani v průběhu lhůt prodloužených. Pokud by kterýkoli potenciální dodavatel nahlédl do VVZ nebo TED po 21. 7. 2021, resp. krátce před tímto datem (které bylo původní lhůtou pro podávání nabídek), již by nabídku nepodával, neboť by se mylně domníval, že lhůta pro podávání nabídek již uplynula, resp. brzy uplyne. Zveřejňování změn po uplynutí lhůty pro podávání nabídek je z hlediska naplnění zásady transparentnosti bez významu. Potenciální dodavatelé primárně nesledují profily jednotlivých zadavatelů, nýbrž vhodné zakázky vyhledávají právě prostřednictvím k tomu určených věstníků. Proto nebylo možné vyloučit, že by včasné uveřejnění informace o prodloužení lhůty ve VVZ a TED mohlo mít vliv na rozhodnutí dalších možných dodavatelů se o zakázku ucházet. Městský soud se proto ztotožnil s výkladem žalovaného podepřeným důvodovou zprávou k ZZVZ. Sám dále doplnil odkaz na komentářovou literaturu a na periodikum Veřejné zakázky č. 6/2022, které totožné pochybení hodnotí jako nikoli formální, ale s potenciálním vlivem na účast dodavatelů v zadávacím řízení, a dále se odkázal také na rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2023, č. j. 10 Afs 271/2021-36, Česká Skalice.

pokračování

[6] Městský soud se dále zabýval otázkou, zda uvedené porušení ZZVZ mohlo mít finanční dopad a zda tak vůbec bylo možné uložit finanční opravu. Finanční dopad označil za myslitelný, neboť potenciální dodavatelé, kteří se třeba kvůli mylné informaci o lhůtě pro podávání nabídek rozhodli o zakázku se neucházet, bývali mohli přijít s výhodnější nabídkou. Dále se městský soud zabýval tím, zda je výše uložené finanční opravy přiměřená porušení povinnosti žalobkyní. Dospěl k závěru, že ano, neboť neshledal žádné okolnosti, které by odůvodňovaly uložení finanční opravy nižší než 5%. Poukázal na to, že finanční oprava již byla snížena z 10 % (což je korekce určená pro běžná pochybení) na 5 % s přihlédnutím k tomu, že prodloužení lhůty bylo zveřejněno jiným způsobem (na profilu zadavatele).

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[7] Rozsudek městského soudu napadá žalobkyně kasační stížností (dále jako „stěžovatelka“) s návrhem, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[8] Zpochybňuje závěr městského soudu o tom, že povinnost odeslat opravný formulář do VVZ a TED před uplynutím lhůty pro podání nabídek je „zjevná“ a vyplývá z „elementární logiky“; podle ní jde nepřipustné dotváření práva. Ustanovení § 99, ani § 212 ZZVZ (ani jiné ustanovení zákona) žádnou konkrétní lhůtu nestanoví. Stěžovatelce nemůže být kladeno k tíži, že je právní norma vágní a neurčitá. Stěžovatelka nemohla porušit zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ. O prodloužení lhůty pro podání nabídek řádně informovala prostřednictvím profilu zadavatele.

[9] Městský soud se nevypořádal s argumentem, že postup stěžovatelky neodpovídal porušení uvedenému pod č. 6 přílohy č. 2 Rozhodnutí Komise C (2019) 3452 ze dne 14. května 2019. Ani toto rozhodnutí totiž lhůtu pro uveřejnění nestanoví. Nesrovnalost č. 6 je označena jako „Neuvedení prodloužených lhůt pro podání nabídek nebo Neproloužení lhůt pro podání nabídek“. Stěžovatelka se však ani jednoho z toho nedopustila. Informace o prodloužení lhůty stěžovatelka odeslala ke zveřejnění a byly zveřejněny v TED i VVZ. Stěžovatelka fakticky informaci o prodloužení lhůty zveřejnila na svém profilu zadavatele; nezveřejnění ve VVZ a TED tak bylo pouze formálním porušením.

[10] Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud podle ní nezdůvodnil závěr, že nezveřejnění informace o prodloužení lhůty mohlo mít skutečný vliv na účast potenciálních dodavatelů v zadávacím řízení. Tento závěr nepodložil žádnými konkrétními daty, podklady či důkazy. Za nepřezkoumatelnou a spekulativní označila stěžovatelka dále úvahu městského soudu, že potenciální dodavatelé, kteří by se dozvěděli o veřejné zakázce po 21. 7. 2021, resp. krátce před tímto datem, by již nabídku nepodávali. Městský soud pominul, že žádný z dodavatelů nabídku nepodal v původním termínu, ale všichni až v prodloužené lhůtě; to závěr městského soudu vyvrací.

[11] Městský soud se blíže nezabýval argumentací stěžovatelky k otázce, proč v tomto konkrétním případě nemohlo mít zveřejnění změny lhůty k podání nabídek ve VVZ a v

TED po uplynutí konečné lhůty žádný (ani potenciální) finanční dopad. Spokojil se pouze s hypotézou „myslitelnosti“ finančního dopadu. Převzal v tomto směru abstraktní úvahu žalovaného, aniž by ji podrobil skutečnému přezkumu; také proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Přestože městský soud přisvědčil námitce stěžovatelky, že žalovaný výslovně neuvedl, jaká hlediska vzal v potaz při posouzení přiměřenosti výše krácení dotace a jak zohlednil individuální okolnosti případu, neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, naopak sám jeho odůvodnění nepřipustně domýšlel a dotvářel (zde stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2021, č. j. 8 Afs 130/2019-35).

[13] Závěrem pak městský soud shledal odůvodnění výše finanční opravy logickým a přezkoumatelným, a to navzdory tomu, že dříve sám uznal, že rozhodnutí žalovaného není explicitní a argumentace se může jevit jako zavádějící. To činí napadený rozsudek vnitřně rozporným a tedy nepřezkoumatelným.

[14] **Žalovaný** se ve vyjádření ke kasační stížnosti s námitkami stěžovatelky neztotožnil. Právní posouzení městského soudu vychází ze správného výkladu ZZVZ, založeného na logice a účelu zákona. Informovat potenciální dodavatele o prodloužení lhůty až poté, co původní lhůta uplynula, postrádá smysl. Takové uveřejnění již nemůže ovlivnit rozhodování možných dodavatelů, kteří se o zakázce dozvěděli z oficiálního zdroje a na základě tam uvedených informací (tj. původní lhůty) ji vyhodnotili jako neaktuální.

[15] Městský soud správně dovodil, že postup stěžovatelky byl v rozporu s § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ, a to bez ohledu na skutečnost, že informace o prodloužení lhůty byla zveřejněna na profilu zadavatele. Tím, že stěžovatelka v oficiálních věstnících ponechala neaktuální informaci, fakticky vytvořila bariéru pro nové zájemce, kteří by zakázku objevili po původním termínu. Podstata porušení zásady rovného zacházení spočívá v odrazení těch, kteří se jej kvůli pochybení zadavatele účastnit nemohli. Informační asymetrie, kdy jedna skupina dodavatelů (aktivně sledující profil zadavatele) měla jiné informace než jiná skupina dodavatelů (spoléhající na oficiální věstníky), porušuje zásadu rovného zacházení. Pochybení stěžovatelky tak mohlo mít přímý vliv na okruh účastníků zadávacího řízení. Proto má jednání stěžovatelky také potenciální finanční dopad a správně vedlo ke krácení dotace.

[16] Městský soud také správně vyhodnotil podřazení stěžovatelčina pochybení pod druh nesrovnalosti č. 6 citovaného rozhodnutí Komise. Stěžovatelka se formalisticky upíná pouze k označení nesrovnalosti; zatím její podrobný popis přesně dopadá na situaci, kdy lhůty byly prodlouženy, avšak bez odpovídajícího zveřejnění v souladu s předpisy, avšak zveřejnění bylo provedeno jinak.

[17] Městský soud se detailně věnoval otázce, jaký praktický dopad mělo opožděné zveřejnění změn lhůty pro podání nabídek. Jeho úvahy vychází z obecně známého fungování zadávacího systému a výkladu ZZVZ podpořeného judikaturou a odbornou literaturou. Hodnotí se potenciální, ne prokazatelně nastalý dopad. Podstatné je, že jednání stěžovatelky mělo potenciál negativně ovlivnit hospodářskou soutěž. Městský soud reagoval námitku stěžovatelky, že všichni dodavatelé podali nabídku v prodloužené lhůtě, a vyhodnotil ji jako bezvýznamnou. Stěžovatelka použila argumentační klam, kdy z chování úzké skupiny informovaných dodavatelů, kteří sledovali profil zadavatele, vyvozuje závěry

pokračování

o celém trhu. Městský soud se také řádně zabýval argumentací stěžovatelky ohledně existence potenciálního finančního dopadu. Potvrdil, že v důsledku nezveřejnění změny lhůty pro podání nabídek v oficiálních věstnících se možní dodavatelé mohli rozhodnout, že nabídku nepodají. Tito potenciální dodavatelé mohli přijít s výhodnější nabídkou, což činí finanční dopad stěžovatelčina jednání myslitelným. Stěžovatelka se mylí, je-li přesvědčena, že soud, který se ztotožnil s názorem správního orgánu, rezignoval na svou přezkoumnou funkci. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani proto, že by se věcně zabýval nepřezkoumatelným rozhodnutím žalovaného. Městský soud konstatoval, že ačkoliv odůvodnění výše finanční opravy není shrnuto v samostatném odstavci, lze je seznat z kontextu správních aktů. To také nepředstavuje dotváření odůvodnění správních aktů, ale pouze jejich výklad a hodnocení. Napadený rozsudek není ani vnitřně rozporný; vyhodnotil-li městský soud argumentaci ministra jako „na první pohled zavádějící“ a následně ji podrobil výkladu, na základě kterého ji shledal jako logickou, nejedná se o nepřezkoumatelnost.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná; některé námitky shledal nepřipustnými.

Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný

[19] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Proti tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatelka v kasační stížnosti obsáhle brojila; nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského (městského) soudu je ovšem vadou, ke které je NSS povinen přihlížet i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[20] Závěr městského soudu, že nezveřejnění informace o prodloužení lhůty mohlo mít skutečný vliv na účast potenciálních dodavatelů v zadávacím řízení, není nepřezkoumatelný. Městský soud v bodě 44 odůvodnění vysvětlil, že potenciální dodavatelé primárně nesledují profily každého zadavatele, nýbrž veřejné zakázky vyhledávají prostřednictvím k tomu určených věstníků (VVD a TED). Z toho městský soud dovodil, že nelze vyloučit, že by včasné uveřejnění informace o prodloužení lhůty ve VVZ a TED mohlo mít vliv na rozhodnutí dalších potenciálních dodavatelů. Ti by se – při vědomí prodloužené lhůty – mohli rozhodnout se o veřejnou zakázku ucházet.

[21] Srozumitelně vyjádřený je i závěr, že potenciální dodavatelé, kteří by se o veřejné zakázce dozvěděli po 21. 7. 2021 nebo krátce před tímto datem (jde o původní datum pro podávání nabídek, které bylo uveřejněno ve VVZ a TED), by již nabídku nepodávali. Městský soud předpokládal, že takový dodavatel by se (mylně) domníval, že lhůta pro

podávání nabídek buď brzy uplyne (a zbývající krátký čas pro zpracování nabídky je nedostatečný), nebo již uplynula (v tom případě nemá smysl nabídku podávat). Nejedná se o závěr spekulativní, jak tvrdila stěžovatelka. Městský soud své závěry formuloval jako hypotézu skutkového děje, o níž nelze vyloučit, že mohla nastat, ne jako spekulaci.

[22] NSS k tomu odkazuje na judikaturu k ohrožovacím deliktům podle ZZVZ (či podle dřívějšího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách – dále „ZVZ“). Například podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ se zadavatel dopustil správního deliktu nedodržením postupu stanoveného zákonem, kterým podstatně ovlivnil nebo *mohl ovlivnit* výběr nejvhodnější nabídky. NSS k tomu judikoval, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže není povinen zevrubně prokazovat, že existoval konkrétní dodavatel, který se výběrového řízení nemohl zúčastnit jen proto, že zadavatel veřejné zakázky porušil pravidla pro její zadávání (rozsudek ze dne 28. 6. 2016, č. j. 4 As 61/2016-34, bod 26, nebo ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 63/2016-43, bod 46). Ohrožovací následek znamená vyvolání stavu, který představuje hrozbu porušení právem chráněného zájmu (rozsudek ze dne 15. 8. 2018, č. j. 10 As 94/2017-39, bod 21).

[23] Obdobně, jako tomu je u ohrožovacích správních deliktů na úseku veřejných zakázek, i v posuzované věci založil městský soud své závěry na *ohrožení* hospodářské soutěže, spočívajícím v *potencialitě* jejího narušení. Proto je nepřipadný požadavek stěžovatelky, aby městský soud tento závěr podložil „daty, podklady či důkazy“. Z povahy věci by v praxi bylo pro dotační orgány téměř nemožné prokázat, že se konkrétní dodavatel do zadávacího řízení nepřihlásil z důvodu mylné informace o jeho podmínkách (pokud by se takový dodavatel sám nepřihlásil a nedomáhal se nápravy). Takový požadavek stěžovatelky by mohl být důvodný pouze za situace, kdy bylo třeba učinit skutkový závěr, že nezveřejnění informace o prodloužení lhůty *skutečně mělo* vliv na účast potenciálních dodavatelů v zadávacím řízení. Tak ale městský soud své závěry neformuloval (viz bod [21]); svůj rozsudek postavil na závěru, že pochybení stěžovatelky tento vliv *mít mohlo*.

[24] Na přezkoumatelnost uvedeného závěru městského soudu nemůže mít vliv ani stěžovatelkou vyzdvihovaná skutečnost, že žádný z dodavatelů, kteří se zadávacího řízení zúčastnili, nabídku nepodal v původním termínu, ale všichni až v prodloužené lhůtě. Městský soud tuto skutečnost neopomenul, jak tvrdila stěžovatelka; výslovně ji vzal v úvahu v bodě 44 rozsudku.

[25] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani z důvodu že by se městský soud blíže nezabýval argumentací stěžovatelky k otázce, proč nemohlo mít zveřejnění změny lhůty k podání nabídek ve VVZ a v TED po uplynutí konečné lhůty ani potenciální finanční dopad. Z judikatury NSS vyplývá, že ani správní orgány, ani soudy nejsou povinny výslovně reagovat na každou jednotlivou námitku účastníka řízení. Námitku lze vypořádat i implicitně tak, že soud v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje svůj názor odlišný od názoru účastníka řízení, který přesvědčivě zdůvodní. Chybějící odpověď na jednotlivý argument žalobce zpravidla nezpůsobuje nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí; podstatné je, aby se soud vypořádal se všemi *základními* námitkami účastníka řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, nebo ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014-9, bod 15). Byť tedy městský soud výslovně nereagoval na všechny dílčí žalobní námitky stěžovatelky, její základní námitku, že pochybení v zadávacím řízení nemohlo mít finanční dopad, vyvrátil vlastní argumentací. Vysvětlil, že

pokračování

postup stěžovatelky v rozporu s § 212 ZZVZ mohl mít vliv na výběr nejvhodnějšího dodavatele, protože nelze vyloučit, že by včasné uveřejnění ve VVZ a TED mělo vliv na rozhodnutí dalších dodavatelů se o veřejnou zakázku ucházet. Nelze také vyloučit, že tito potenciální dodavatelé mohli přijít s výhodnější nabídkou – finanční dopad je proto myslitelný (body 44 a 49 odůvodnění napadeného rozsudku).

[26] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani z důvodu, že by se v něm městský soud nezabýval otázkou přiměřenosti uložené finanční opravy. Na námitku, že žalovaný jen mechanicky aplikoval sazbu finanční opravy ze sazebníku uvedeného v příloze rozhodnutí Komise, městský soud žalobkyni odpověděl v bodech 51-57 napadeného rozsudku. Nejprve uvedl, že na opatření i napadené rozhodnutí nahlížel jako na jeden celek. Následně se zabýval hledisky, jaká vzaly dotační orgány v potaz; byť uznal, že se jimi nezabývaly výslovně, dovodil je z obsahu opatření a napadeného rozhodnutí jako celku. Tato hlediska vyplynula podle městského soudu přímo z popisu příslušné nesrovnalosti č. 6 sazebníku uvedeného v příloze rozhodnutí Komise, které stanoví „základní“ sazbu opravy ve výši 10 % a poté „sníženou“ sazbu ve výši 5 % pro případ, že změna zadávacích podmínek byla uveřejněna jiným způsobem. Již v tom městský soud shodně s dotačními orgány spatřoval dostatečné posouzení přiměřenosti uložené opravy. Je tedy zřejmé, z jakých důvodů městský soud dospěl k závěru o tom, že uložená finanční oprava je přiměřená.

[27] Vedle této argumentace městského soudu pak nemůže obstát stěžovatelčina žalobní obrana, že navzdory případnému pochybení dodržela účel dotace. Otázka dodržení účelu dotace je jistě jedním z hledisek, kterým je třeba se při hodnocení přiměřenosti finanční opravy zabývat (rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2021, č. j. 1 Afs 132/2019-76, *Hracholusky*). Městský soud však uvedl důvody, pro které považoval shodně s dotačními orgány výši uložené finanční opravy za přiměřenou. Finanční oprava stanovená ve výši při samé spodní hranici (5 %) je pak zcela zjevně přiměřená i s přihlédnutím k dodržení účelu dotace. To, že tuto okolnost městský soud ve svých úvahách nezmínil, tedy jeho rozsudek nepřezkoumatelným nečiní. Pro doplnění je také vhodné zmínit, že argumentace stěžovatelky zcela pomíjí účel dotace v širším smyslu a s tím spojené cíle dotační politiky státu: z dotace smí zprostředkovaně těžit pouze dodavatel který zvítězil v poctivé hospodářské soutěži (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2023, č. j. 5 Afs 181/2022-31, bod 29).

[28] Městský soud také v bodě 54 napadeného rozsudku (odkazem na argumentaci žalovaného v opatření) zdůraznil, že stěžovatelka ve správním řízení nepředložila skutečnosti a neuvedla žádné argumenty, které by odůvodňovaly upuštění od finanční opravy. Takový požadavek městského soudu je v souladu s dřívějšími závěry NSS. Ten v rozsudku ze dne 31. 1. 2025, č. j. 8 Afs 76/2024-40, bod 17 judikoval, že aby se správní soud mohl zabývat (ne)správností úvah správních orgánů týkajících se přiměřenosti odvodu, bude zpravidla třeba zabývat se podobou popisu konkrétního porušení v příslušném sazebníku (to městský soud v posuzované věci učinil); současně se ale bude také třeba zabývat důvody, jaké příjemce dotace předestírá pro to, aby se správní orgány odchýlily od sazby stanovené sazebníkem (zde městský soud poukázal na to, že stěžovatelka tyto důvody nepředestřela).

[29] V posuzované věci stěžovatelka ve vyjádření k oznámení o navržení finanční opravy, datovaném 18. 11. 2022, pouze obecně uvedla, že okolnosti konkrétního tvrzeného pochybení neodůvodňují mechanické uložení korekce ve výši 5 % a korekce by neměla být

ukládána vůbec. Žalovaný v pozici řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí 2014-2020 pak v opatření z 9. 2. 2023 zohlednil, že prodloužení lhůty pro podání nabídek nebylo uveřejněno způsobem stanoveným v zákoně, ale stalo se tak jinými prostředky, resp. jiným vhodným způsobem. Proto přistoupil k uložení finanční opravy ve snížené sazbě 5 %. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatelka nepředložila žádné nové skutečnosti a neuvedla žádné argumenty, které by odůvodňovaly upuštění od finanční opravy. Argumenty, v nichž stěžovatelka spatřovala důvody pro upuštění od uložení finanční opravy (uvedené v bodech 3-9 vyjádření z 18. 11. 2022), pak žalovaný v opatření vyvrátil. Tytéž argumenty stěžovatelka zopakovala v námitkách; i zde o ně opřela přesvědčení, že finanční oprava ve výši 5 % je nepřiměřená a že přiměřená by byla pouze nulová. V napadeném rozhodnutí žalovaný tyto argumenty vyvrátil.

[30] Z této úvahy městského soudu tak vyplývá, že výši uložené finanční opravy za nepřiměřenou nepovažoval proto, že odpovídá popisu porušení v sazebníku a že stěžovatelka neuvedla konkrétní důvody svědčící pro případnou nepřiměřenost. Nelze pak městskému soudu vytýkat, že tyto důvody nedomýšlel a nevyhledával za stěžovatelku (rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2024, č. j. 6 Afs 4/2023-80, body 40 a 41).

[31] Ani z těchto důvodů tak napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[32] Nedůvodná je i námitka, že již rozhodnutí dotačních orgánů trpěla nepřezkoumatelností z důvodu, že hodnotila přiměřenost uložené opravy jen skrze sazebník uvedený v příloze rozhodnutí Komise a že městský soud, který tato rozhodnutí věcně přezkoumal, tím zatížil vadou nepřezkoumatelnosti také napadený rozsudek. Judikatura NSS připustila, že správní orgány mohou ve své praxi z podobných sazebníků vycházet a že již samotné sazby uvedené v takovém sazebníku lze považovat za naplňující požadavek nezbytné přiměřenosti mezi porušením určitého pravidla a za něj následující opravou. Zvláště to platí v případě, že sazebník obsahuje přesně a konkrétně uvedený „popis případu“, čili možného porušení regulatorního rámce dotačních pravidel, a k nim připadající výši procentní sazby finanční opravy; právě taková kazuističnost jednotlivých případů možného porušení zaručuje přiměřenou individualizaci sazby výše opravy vzhledem ke konkrétnímu jednání příjemce dotace. Navíc u porušení pravidel vytýkaného stěžovatelce existuje snížená sazba, které umožnila při určování výše finanční opravy skutečně přihlídnout k závažnosti a důsledkům konkrétního porušení s ohledem na specifičnost případu (rozsudek ze dne 10. 7. 2019, č. j. 2 Afs 192/2018-74, bod 36).

[33] NSS dále dovodil, že postupuje-li správní orgán podle sazeb obsažených v sazebníku, které již samy o sobě naplňují požadavek na nezbytnou přiměřenost a zaručují individualizaci sazby na konkrétní jednání příjemce dotace, a zároveň je možno tyto sazby odstupňované dle závažnosti jednání považovat nikoli za excesivní a svévolné, nemá být úkolem správních soudů, aby do tohoto uvážení zasahovaly. K zásahu ze strany správních soudů by mělo docházet pouze v případě zjištění, že došlo k uložení odvodu ve výši zjevně nepřiměřené, excesivní a svévolné (rozsudek ve věci 8 Afs 76/2024, bod 16). Městský soud v napadeném rozsudku argumentoval popisem nesrovnalosti a současně se ztotožnil se závěrem dotačních orgánů, že nejsou dány žádné zvláštní okolnosti, které by odůvodňovaly uložení nižší korekce. Z toho lze na základě prosté logiky dovodit také to, že městský soud nepovažoval výši uloženého odvodu za zjevně nepřiměřenou, excesivní ani svévolnou.

pokračování

[34] Ve stěžovatelkou odkazované věci sp. zn. 8 Afs 130/2019 shledal NSS pochybení krajského soudu spočívající v tom, že se výslovně odmítl otázkou přiměřenosti zabývat proto, že výše odvodu za porušení rozpočtové kázně byla stanovena přesnou procentuální hodnotou v podmínkách poskytnutí dotace. V nyní posuzované věci městský soud ale na toto posouzení *a priori* nerezignoval. V bodech 53-56 napadeného rozsudku vysvětlil, že z rozhodnutí dotačních orgánů neplyne, že by shledaly zvláštní okolnosti, které by odůvodňovaly uložení korekce v jiné než 5% výši. Městský soud zdůraznil, že stěžovatelka nepředložila skutečnosti a neuvedla žádné argumenty, které by odůvodňovaly upuštění od finanční opravy. Městský soud také poukázal na to, že již žalovaný zohlednil zveřejnění informace o prodloužení lhůty na profilu zadavatele jako okolnost, která vedla k uložení korekce ve výši 5 % namísto obvyklých 10 % za běžná pochybení. Tuto argumentaci následně sám upřesnil tak, že sníženou 5% výši stanoví pro uvedené pochybení přímo příloha rozhodnutí Komise. Městský soud tak o důvodech (hlediscích) výše finanční opravy neměl pochybnosti. Tyto důvody pak označil za logické a přezkoumatelné (bod 57 odůvodnění napadeného rozsudku). Na této metodice postupu městského soudu není nic vnitřně rozporného, a tedy ani nepřezkoumatelného, jak byla přesvědčena stěžovatelka.

[35] Stěžovatelka strukturovala svou obranu do tří pomyslných úrovní: uvedla řadu argumentů, na nichž stavěla své přesvědčení, že pravidla vůbec neporušila (první úroveň), případně že toto porušení bylo jen formální (druhá úroveň); ve třetí řadě pak stejnými argumenty podpořila své přesvědčení, že 5% výše korekce je nepřiměřená a že by mělo být od uložení finanční opravy zcela upuštěno (třetí úroveň). Žalovaný i městský soud se pak argumentací zabývali komplexně, tj. vyvrátili, že by stěžovatelka pravidla vůbec neporušila, zdůvodnili, proč porušení nebylo jen formální, ale mělo finanční dopad, a vyhodnotili 5% výši uložené korekce jako přiměřenou.

[36] Městský soud se podle stěžovatelky nevypořádal s argumentem, že postup stěžovatelky neodpovídal porušení uvedenému pod č. 6 přílohy č. 2 rozhodnutí Komise. Ani tato námitka ale není důvodná.

[37] Městský soud v bodech 34 a 35 odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že pochybení stěžovatelky bylo zařazeno do kategorie nesrovnalostí uvedené pod č. 6 přílohy č. 2 rozhodnutí Komise; k tomu městský soud citoval popis nesrovnalosti (tedy nikoli jen její označení, jehož se stěžovatelka dovolává): *„Počáteční lhůty pro podání nabídek (nebo podání žádostí o účast) byly správné v souladu s platnými ustanoveními, ale byly prodlouženy bez odpovídajícího uveřejnění v souladu s příslušnými předpisy (tj. zveřejnění v Úř. věst. EU), ale zveřejnění (prodloužených lhůt) bylo provedeno jinými prostředky [...]“*. Stěžovatelka v žalobě jen velmi obecně namítala, že její postup nelze podřadit pod porušení uvedené pod č. 6; zcela přitom pominula popis nesrovnalosti a argumentovala jen jejím označením. Nepředložila žádné konkrétní argumenty, proč by její postup neměl být podřazen pod skutkovou podstatu vyjádřenou v popisu nesrovnalosti. Proto nelze městskému soudu vytýkat, že se s touto obecně formulovanou námitkou vypořádal pouze odkazem na zcela pregnantně formulovaný popis nesrovnalosti v příloze rozhodnutí Komise.

[38] NSS tedy uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

Městský soud se neuchýlil k nepřípustnému dotváření práva

[39] Stěžovatelka zpochybňovala závěr městského soudu o tom, že byla povinna odeslat opravný formulář do VVZ a TED před uplynutím lhůty pro podání nabídek. To, že městský soud označil tuto povinnost za zjevnou a vyplývající z pravidel elementární logiky, považovala za nepřipustné dotváření práva.

[40] NSS však stěžovatelčino přesvědčení o nepřipustném dotváření práva nesdílí. Stěžovatelka toto své přesvědčení nesprávně staví pouze na gramatickém (jazykovém) výkladu, hledá výslovné vyjádření lhůty pro uveřejnění v textu zákona. Naproti tomu se městský soud nespokojil jen s jazykovým výkladem ustanovení § 99 odst. 1, § 212 odst. 1 a § 212 odst. 3 písm. b) ZZVZ. Zákonné pravidlo vyložil také za pomoci výkladu historického, teleologického a doktrinálního přesně tak, jak k tomu vede ustálená judikatura (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 50). NSS uzavírá, že zjišťování smyslu a obsahu právní normy prostřednictvím výkladových metod užitých městským soudem za nepřipustné dotváření práva označit nelze, protože jde naopak o běžný způsob výkladu právních norem.

Nepřipustné námitky

[41] Způsob, jakým městský soud použil výkladové metody popsané v bodě [39], ani závěry, které z nich dovodil, stěžovatelka konkrétně nezpochybňuje. Konkrétně nezpochybnila ani rozhodovací důvody městského soudu, k nimž výkladem zákonných ustanovení dospěl. Na podrobné závěry vyjádřené v bodech 37 až 43 napadeného rozsudku reaguje jen zopakováním žalobní argumentace, že žádné ustanovení zákona nestanoví konkrétní lhůtu, ve které má být oznámeno prodloužení lhůty pro podání nabídek ve VVZ a v TED. Kasační stížnost je však opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobitelné k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu. Stěžovatel je tedy povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí soudu (rozsudky NSS z 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo z 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 140 a judikatura tam citovaná). Z těchto důvodů kasační námitky, které alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského (městského) soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Tyto závěry tedy platí i zde.

[42] Stěžovatelka se dovolávala toho, že skutková podstata nesrovnalosti č. 6 přílohy rozhodnutí Komise na ni nedopadá proto, že informaci o prodloužení lhůty ve VVZ a TED uveřejnila, byť opožděně. Na obdobně formulovanou žalobní námitku již odpověděl městský soud. V bodech 37 až 43 odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil, že zadavatel je povinen uveřejnit změny zadávací dokumentace *stejným způsobem* jako změněnou zadávací podmínku a že uveřejnění po uplynutí lhůty pro podání nabídek ztrácí své opodstatnění. Tato argumentace městského soudu pak implicitně vede k závěru, že ztrácí-li uveřejnění po uplynutí lhůty své opodstatnění, nemůže se – ve smyslu popisu nesrovnalosti č. 6 přílohy rozhodnutí Komise – jednat o *odpovídající uveřejnění* (anglické znění *appropriate publication* je také překládáno jako *náležité uveřejnění*). Kasační stížnost pak nepřináší žádné argumenty, které by tyto závěry relevantně zpochybnily. Tato námitka je proto nepřipustná.

pokračování

[43] Stěžovatelka argumentovala tím, že nezveřejnění informace o prodloužení lhůty ve VVZ a TED bylo pouze formálním pochybením, protože samotné prodloužení lhůty se stalo v souladu se zákonem a stěžovatelka informaci zveřejnila na svém profilu zadavatele. I touto argumentací se ale na základě obdobně formulovaných žalobních námitek zabýval již městský soud. Uvedl, že nezveřejnění změny lhůty pro podání nabídek v oficiálních věstnících mohlo mít vliv na účast potenciálních dodavatelů a výběr nejvhodnějšího dodavatele. Stěžovatelka odeslala opravné formuláře do VVZ a TED až 29. 10. 2021 (změny byly uveřejněny 1. 11. 2021), tedy více než dva a půl měsíce po uplynutí konečné lhůty pro podání nabídek. Podle městského soudu nelze vyloučit, že by se v případě správného uveřejnění našel dodavatel, který by podal ještě výhodnější nabídku; proto mohlo mít porušení pravidel finanční dopad a jedná se tak o zásadní, a nikoli jen formální porušení. Městský soud odmítl také námitku žalobkyně, že se proti jejímu postupu nikdo z účastníků se dodavatelů nebránil; neuplatnění námitek nemůže podle městského soudu být ukazatelem zákonnosti postupu stěžovatelky.

[44] Ani tyto závěry městského soudu stěžovatelka nezpochybňuje žádnou kvalifikovanou kasační argumentací; pouze setrvale opakuje to, co již zaznělo v žalobě. Účelem kasačního přezkumu ale není opakovat jinými slovy to, co již řekl krajský (městský) soud. Kasační námitka, která nepředstavuje kvalifikovanou polemiku s rozhodovacími důvody krajského (městského) soudu, je proto nepřipustná. To je i případ námítky nyní řešené. NSS se jí proto nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně nepřipustná a ve zbytku nedůvodná; proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[46] O nákladech řízení rozhodl soud podle zásady úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka byla ve věci neúspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému jako procesně úspěšnému účastníku pak 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 6. května 2026

Petr Mikeš
předseda senátu