ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupičkové a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Společnost Podané ruce o. p. s.**, se sídlem Hilleho 1842/5, Brno, zastoupen JUDr. Petrem Smejkalem, advokátem se sídlem Jugoslávská 622/64, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2020, č. j. 11 A 11/2020-33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 12. 2019, č. j. MMR-51958/2019-26, potvrdil opatření Řídícího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu ze dne 3. 9. 2019, který rozhodl o nevyplacení části dotace ve výši 5 % z částky určené k financování veřejné zakázky „Stavební práce – rekonstrukce objektu Podcestného Mlýna“ (projekt rekonstrukce Terapeutické komunity Podcestný Mlýn). Důvodem pro nevyplacení této části dotace ve výši 216 847,76 Kč byla skutečnost, že žalobce nezahájil otevírání obálek s nabídkami bez zbytečného odkladu po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Lhůta pro podání nabídek skončila dne 13. 8. 2018 o půlnoci, přičemž k otevírání obálek s nabídkami došlo až dne 14. 8. 2018 s časovou prodlevou 10 hodin.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Poukázal na to, že

podle § 110 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZZVZ“) má zadavatel zahájit otevírání obálek bez zbytečného odkladu po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Při výkladu sousloví „*bez zbytečného odkladu*“ je přitom třeba reflektovat konkrétní okolnosti daného případu, účel a smysl právní úpravy a zásadu transparentnosti. Podle městského soudu je cílem § 110 odst. 1 ZZVZ zaručit a kontrolovat transparentnost zadávacího řízení a co nejvíce znemožnit, aby mohlo být s nabídkami manipulováno. Sousloví „*bez zbytečného odkladu*“ je proto třeba vykládat jako lhůtu v řádu minut, resp. desítek minut, nejvýše v řádu jednotek hodin, pokud to odůvodňují okolnosti daného případu (např. organizace a technické zabezpečení procesu otevírání obálek). V případě, že se objeví objektivní okolnost, která proces otevírání obálek znemožní, typicky tzv. vyšší moc, je nutné otevřít obálky co nejdříve (bez zbytečného odkladu) po jejím odpadnutí. Za objektivní překážku však nelze bez dalšího považovat noc. Městský soud zdůraznil, že je to právě zadavatel, kdo stanovuje, kdy uplyne lhůta pro podávání nabídek. Je proto na něm, aby zvolil takovou lhůtu, aby mohl dostát své zákonné povinnosti otevřít obálky s nabídkami bez zbytečného odkladu po jejím uplynutí. Noční doba nemůže sama o sobě zabránit případné manipulaci s obsahem nabídek. Pokud by neměla být noční doba zohledněna jen proto, že se pracovníci nenacházeli na pracovišti, muselo by být shodně nahlíženo na dobu víkendů, svátků apod. Žalobci nelze přisvědčit, že by otevírání obálek v noci mohlo být diskriminační a šikanózní vůči některým uchazečům, pakliže sám takto stanovil konec lhůty pro podávání nabídek. Městský soud odmítl, že by výklad žalovaného znemožňoval stanovit lhůtu pro podávání nabídek podle dní. Ke stanovení této lhůty je však nezbytné přistupovat s ohledem na navazující povinnost otevřít obálky bez zbytečného odkladu po jejím uplynutí. Městský soud tak ve shodě s žalovaným neshledal objektivní důvod pro otevření obálek až s odstupem 10 hodin po uplynutí lhůty pro podávání nabídek.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že mu městský soud v podstatě vytkl nesprávné stanovení lhůty pro podávání nabídek, a zcela se tak vyhnul reakci na základní žalobní námitku poukazující na charakter hluboké noční doby bezprostředně navazující na konec lhůty pro podávání nabídek jako objektivní překážky pro otevření obálek v řádu minut. Neexistuje však žádný zákonný zákaz určovat lhůtu pro podávání nabídek podle dní. Pokud stěžovatel stanovil v souladu se zákonem lhůtu ve dnech, je třeba tuto konkrétní okolnost reflektovat při posuzování případné zbytečnosti odkladu podle § 110 odst. 1 ZZVZ. Lhůta pro podání nabídek je lhůtou primární, a nemůže se odvíjet od lhůty pro otvírání obálek, která je lhůtou sekundární. Dále zdůraznil, že neexistuje žádný zákonný příkaz otevírat obálky s nabídkami do několika minut po skončení lhůty pro podávání nabídek. Není totiž právně významné, jak dlouhá byla prodleva mezi koncem této lhůty a otevřením obálek, ale zda v tuto dobu trvala překážka objektivní povahy. Tou byla v dané věci hluboká noční hodina navazující bezprostředně na konec příslušné lhůty. Právě ta bránila účasti zejména vzdálenějších uchazečů na otvírání obálek, nikoliv pracovní volno zaměstnanců. Městský soud podle stěžovatele zcela pominul konkrétní okolnosti projednávané věci. Současně aplikoval zásadu transparentnosti bez rozumných mezí. Zásada transparentnosti se má promítat

především do konstrukce právních institutů ze strany zákonodárce a postup samotného zadavatele ovlivňuje výhradně respektováním realizace formalizovaného procesu při zadávání veřejných zakázek. Samotná délka doby neotevření obálek je z hlediska transparentnosti řízení právně irelevantní. Případné riziko ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky v souvislosti s prodlevou při otvírání obálek musí být spojeno s ryze subjektivními, neprůhlednými a racionálně nevysvětlitelnými důvody na straně zadavatele. O takovou situaci se zde nejednalo. Městský soud se nevyjádřil k tomu, že otvírání obálek v noci by bylo zcela nestandardní a diskriminační, neboť by zkomplikovalo, až znemožnilo účastníkům zadávacího řízení realizovat jejich právo na osobní účast na tomto úkonu, zejména těm mimobrněnským. Stěžovatel proto podrobně zopakoval tuto argumentaci a uzavřel, že stály-li proti sobě zásady transparentnosti a zákazu diskriminace, měla mít v projednávaném případě přednost zásada zákazu diskriminace jako společensky naléhavější. Stěžovatel doplnil, že dobu od skončení lhůty pro otevírání obálek do jejich otevírání je třeba považovat za legitimní součást doby nezbytně nutné pro přípravu příslušného úkonu zadavatele, neboť je třeba vytvořit podmínky pro osobní účast uchazečů. Odstup mezi těmito okamžiky byl tedy způsoben výhradně objektivními a racionálními důvody, které nadto byly očekávané. Závěrem namítl, že se městský soud nevypořádal s námitkou týkající se závažnosti spáchaného deliktu. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného, nebo vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel v zásadě stále opakuje svou dosavadní argumentaci. Odkázal proto na svá předchozí podání a rozhodnutí ve věci. Současně se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. S poukazem na judikaturu, odbornou literaturu a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže uzavřel, že desetihodinovou prodlevu mezi skončením lhůty pro podání nabídek a zahájením otvírání nabídek nelze považovat za nezbytný časový úsek pro administrativní, technickou a organizační přípravu otvírání nabídek s ohledem na zásadu transparence. V této době ostatně ani žádná reálná aktivita směřující k tomuto cíli neprobíhala. Dále zdůraznil, že určení konce lhůty pro podávání nabídek je zcela v diskreci zadavatele. Není možné omlouvat porušení ZZVZ tím, že pokud by k němu nedošlo, došlo by k porušení jinému. Pro posouzení věci je pak irelevantní, že byl postup stěžovatele očekávatelný a předvídatelný, či že nedošlo k reálnému ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Ponechal-li si v daném případě stěžovatel obálky s nabídkami po skončení lhůty pro podávání nabídek po delší než nezbytně nutnou dobu, může takové jednání vzbuzovat pochybnosti a činit zadávací řízení hůře kontrolovatelným. Takové řízení nelze považovat za transparentní. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval především v tom, že městský soud nevypořádal jeho námitky stran existence objektivní překážky vedoucí k pozdějšímu otevření obálek a závažnosti spáchaného pochybení. Rozsudek městského soudu plně dostál požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Jednoznačně z něj vyplývají důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby. Charakterem tvrzené překážky vedoucí k pozdějšímu otevření obálek se městský soud zabýval především v bodech 28 a 29 odůvodnění napadeného rozsudku. Zde vymezil, jaké okolnosti lze obecně považovat za objektivní, a vysvětlil, proč za takovou překážku nepovažoval noc. Zabýval se rovněž argumentem, že otvírání obálek v nočních hodinách znevýhodňuje některé uchazeče (bod 30 rozsudku). Nejvyšší správní soud pak neshledal, že by stěžovatel v žalobě uplatnil samostatný žalobní bod týkající se závažnosti vytýkaného pochybení. Otázku závažnosti pochybení stěžovatel zmínil pouze okrajově v rámci dílčí argumentace, v níž nesouhlasil s tím, že by jeho postup mohl potenciálně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a dále v závěru žaloby, kde obecně shrnul, že se nedopustil porušení § 110 odst. 1 ZZVZ. Ani v jednom případě však nelze hovořit o tom, že by stěžovatel vymezil skutkové a právní důvody nezákonnosti posouzení vytýkaného pochybení jako deliktu ve smyslu bodu 23 přílohy č. 5 k Obecným pravidlům pro žadatele a příjemce s malou závažností porušení (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004-42, a ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40). Potencialitou ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky se přitom městský soud zabýval v bodě 29 napadeného rozsudku.

[8] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že se zabýval skutkově totožnou věcí již v rozsudku ze dne 27. 4. 2021, č. j. 1 Afs 362/2020-67. Uvedená věc se týkala téhož stěžovatele i vytýkaného pochybení (nezahájení otevírání obálek s nabídkami bez zbytečného odkladu po uplynutí lhůty pro podání nabídek, která skončila dne 13. 8. 2018 o půlnoci, přičemž k otevírání obálek s nabídkami došlo až dne 14. 8. 2018 s časovou prodlevou deseti hodin). Kasační soud neshledal důvod se od tam uvedených závěrů odchýlit a plně je přebírá i pro nyní projednávanou věc.

[9] Jádrem sporu je posouzení otázky, zda byla porušena zásada transparentnosti a § 110 odst. 1 ZZVZ v situaci, kdy lhůta pro podání nabídek skončila o půlnoci, a stěžovatel přistoupil k otevření obálek s nabídkami v 10:00 hodin následujícího dne. Stěžovatel je přesvědčen, že tuto otázku městský soud posoudil nesprávně; překážka v podobě nočních hodin byla podle něj objektivní, a nedošlo tedy k porušení zásady transparentnosti.

[10] Podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů nemusí poskytovatel dotace *vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta*.

[11] Podle § 6 odst. 1 ZZVZ [z]*adavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti*.

[12] Podle § 110 odst. 1 ZZVZ se otevírání nabídek podaných v listinné podobě provede *formou otevírání obálek s nabídkami, kterého se mají právo účastnit účastníci zadávacího řízení a další osoby, o nichž tak stanoví zadavatel. Zadavatel zahájí otevírání obálek bez zbytečného odkladu po uplynutí lhůty pro podání nabídek*.

[13] Zásada transparentnosti je dlouhodobě jednou ze základních zásad ovládajících úpravu zadávání veřejných zakázek. Závěry vyvozené judikaturou jsou proto použitelné i tehdy, pokud se vázaly k dříve účinnému zákonu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159: „*význam zásady transparentnosti v prvé řadě směřuje k cíli samotného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Právě k zajištění konkurence mezi dodavateli slouží rovněž zásada transparentnosti*.“ Kasační soud v tomto rozsudku odkázal i na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, který v rozsudcích ze dne 7. 12. 2000 ve věci C-324/98, Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG (Recueil s. I-10745, bod 62), či ze dne 13. 11. 2008 ve věci C-324/07, Coditel Brabant SA proti Commune d'Uccle a Région de Bruxelles-Capitale (Sb. rozh. s. I-8457, bod 25) vyložil, že zásada transparentnosti spočívá v zárukách poskytovaných všem potenciálním uchazečům o veřejnou zakázku stran odpovídajícího stupně publicity umožňujícího otevření zadávacího řízení konkurenci, stejně jako stran kontroly nestrannosti průběhu zadávacího řízení.

[14] Z uvedeného vyplývá, že nelze souhlasit se stěžovatelem, že by se zásada transparentnosti měla promítat především do konstrukce právních institutů ze strany zákonodárce, a že postup samotného zadavatele pak ovlivňuje výhradně respektováním realizace formalizovaného procesu při zadávání veřejných zakázek. Zásada transparentnosti se odráží v každém vnějším výstupu zadavatele.

[15] V zadávacím řízení se pak zásada transparentnosti odráží mimo jiné v požadavcích na optimální průběh procesu po podání nabídek. Obálky s nabídkami by se tak měly otevřít v co nejkratším čase po skončení lhůty pro podání nabídek. Samozřejmostí by mělo být umožnit při tomto úkonu zadavatele účast uchazečů.

[16] Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelem (a ostatně i městským soudem), že ZZVZ nezakazuje stanovit lhůtu pro podání nabídek podle dní, ani neurčuje způsob

stanovení konce této lhůty. Zadavatelé podlimitních veřejných zakázek, mezi něž se v této věci řadí stěžovatel, musí dodržet minimální lhůty pro podání nabídek podle § 54 ZZVZ. Nastavení okamžiku konce této lhůty je pak plně na uvážení zadavatele. Uplynutí lhůty pro podání nabídek o půlnoci dne 13. 8. 2018 tedy stanovil sám stěžovatel. Tímto nešťastným načasováním, následovaným určením termínu otevírání obálek s nabídkami na dopolední hodinu následujícího dne však sám vyšel vstříc pro něj nepříznivému následku v podobě krácení dotace. Pro ospravedlnění otevření obálek s nabídkami s časovým odstupem deseti hodin nelze za dané situace nalézt oporu v zákoně, odborné literatuře ani v rozhodovací praxi soudů či Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Naopak, tato přiléhavě citovaná judikatura apeluje na zadavatele, že mezi skončením lhůty pro podání nabídek a otevíráním obálek má být prodleva co nejmenší, aby byla zachována zásada transparentnosti. K potenciálnímu rozporu mezi zásadami transparentnosti a zákazu diskriminace, kterého se dovolává stěžovatel, tak vedl jen a pouze samotný postup stěžovatele v zadávacím řízení. Pokud by postupoval v tomto kontextu obezřetně, k takové situaci by nedošlo. Za této situace mu však nemůže být „odpuštěno“ jedno z jeho pochybení s tím, že zabránil pochybení jinému.

[17] Kasační soud se ve shodě s městským soudem neztotožnil s tím, že by noční doba představovala objektivní okolnost, která by znemožnila otevírání obálek v souladu se zákonným příkazem „bez zbytečného odkladu“. Za objektivní okolnost, která může odůvodnit odklad otevírání obálek s nabídkami, je možné považovat typicky vyšší moc, která je popisována jako nepředvídatelná, neodvratitelná a nezaviněná událost; obvykle se jedná např. o živelní pohromu. Noční doba, tedy úsek každého kalendářního dne, oproti tomu nastává zcela pravidelně a předvídatelně, a proto nespadá mezi okolnosti nahodilé, které mohou ospravedlnit prodlevu s otevíráním obálek s nabídkami. Kasační soud rovněž nesouhlasí se stěžovatelem, že je možné v projednávaném případě noční dobu považovat za dobu nezbytnou na administrativní, technické a organizační přípravy příslušného úkonu zadavatele. Jak totiž trefně poznamenal žalovaný, během této doby žádné takové přípravy vůbec neprobíhaly.

[18] Veškeré svízele, které stěžovatel popisuje v souvislosti s možným otevíráním obálek s nabídkami v noční době, jdou na vrub stanovení konce lhůty pro podání nabídek na půlnoc rozhodného dne, a nemohou změnit názor kasačního soudu na výklad pojmu „bez zbytečného odkladu“. V posuzované věci nezabránila otevírání obálek žádná neočekávaná překážka. Zahájení otevírání obálek s prodlevou v délce deseti hodin, která uplynula od konce lhůty pro podání nabídek, nelze považovat za jednání bez zbytečného odkladu, a to ani tehdy, pokud značnou část této doby představovala noční doba. Nadto nahodilost a nepředvídatelnost tohoto prodlení je vyloučena již tím, že uvedený termín otevírání obálek byl stanoven již v zadávací dokumentaci.

[19] Správnosti výkladu městského soudu nasvědčuje také interpretace pojmu *bez zbytečného odkladu* v kontextu jiných právních odvětví. Nejvyšší soud dovodil, že „*že jde o velmi krátkou lhůtu, jíž je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinnosti či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu*“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012). K obdobným závěrům

dospěl také Nejvyšší správní soud např. při rozhodování v oblasti správního trestání (viz rozsudek ze dne 20. 11. 2008, č. j. 6 As 1/2008-48).

[20] Nejvyšší správní soud na závěr doplňuje, že finanční postih v podobě krácení dotace v dané věci neznamená, že by snad stěžovatel, který je známý jako prospěšný subjekt neziskového sektoru, sledoval stanovením okamžiku otevírání obálek s nabídkami nekalý úmysl. To však nemůže mít vliv na správnost závěru, že o krácení dotace bylo rozhodnuto v souladu se zákonem.

[21] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. září 2022

David Hipšr
předseda senátu