



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **Společnost Podané ruce o. p. s.**, se sídlem Hilleho 1842/5, Brno, zastoupené JUDr. Petrem Smejkaem, advokátem se sídlem Jugoslávská 622/64, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2020, č. j. MMR-10529/2020-26, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2020, č. j. 11 A 51/2020-30,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Řídící orgán Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „řídící orgán“) opatřením ze dne 13. 10. 2019 rozhodl o tom, že žalobkyni nevyplatí část dotace ve výši 5 % z částky určené k financování veřejné zakázky „Stavební práce – rekonstrukce objektu Podcestného Mlýna“. Tato část dotace ve výši 530.066,40 Kč nebyla vyplacena proto, že žalobkyně nezačala 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 deseti hodin. Rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku shledal žalovaný na základě námitek žalobkyně opatření řídicího orgánu za oprávněné a potvrdil je.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl. Podle soudu je klíčovou otázkou výklad pojmu *bez zbytečného odkladu* podle § 110 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Městský soud citoval judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího soudu a zdůraznil, že smyslem požadavku na otevírání obálek s nabídkami bez zbytečného odkladu je záruka transparentnosti řízení, včetně znemožnění manipulace s nabídkami. Mělo by se tedy jednat o časový odstup v řádu minut či desítek minut s cílem otevřít obálky co nejdříve po skončení lhůty pro podání nabídek.

[3] Do tohoto pravidla by mohla zasáhnout pouze objektivní překážka, kterou by byla zejména vyšší moc, např. povodeň. Takovou objektivní překážkou však podle městského soudu nemůže být noc. Okamžik konce lhůty pro podání nabídek totiž stanovila žalobkyně; měla tedy určit takovou lhůtu, aby mohla dostát zákonné povinnosti. V posuzované věci však došlo k otevření obálek s nabídkami až za deset hodin po uplynutí lhůty pro podání nabídek. Pokud by soud přijal výklad žalobkyně, musel by též akceptovat otevírání obálek až po uplynutí víkendových dní, pokud by lhůta končila o páteční půlnoci, případně například až po skončení vánočních svátků. Noční doba tedy podle městského soudu není okolností, která by ospravedlnila otevírání obálek s nabídkami s časovým odstupem deseti hodin.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Odmítá, že by zákon o zadávání veřejných zakázek zakazoval určovat lhůty pro podávání nabídek ve dnech. Tento zákon ani nestanoví povinnost otevřít obálky s nabídkami do několika minut, resp. několika málo hodin po skončení lhůty pro podání nabídek. Soudem citovaná judikatura podle stěžovatelky není přílehavá.

[5] Stěžovatelka popírá, že by porušila zásadu transparentnosti. Při stanovení lhůty pro podání nabídek vycházela z § 54 zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že důvod pro kvalifikovaný odklad otevírání obálek s nabídkami může spočívat pouze v přípravě na toto otevírání a nemůže být odůvodněn jinými okolnostmi. Vše, co neplyne ze svévole zadavatele, může být podle stěžovatelky objektivní okolností a vyžaduje individuální posouzení.

[6] Podstatná část prodlení s otevíráním obálek s nabídkami byla v případě stěžovatelky způsobena noční dobou, což je příčina objektivní a předvídatelná. Otevírání obálek v průběhu hluboké noci by bylo nejen nestandardní, ale i diskriminační pro značnou část uchazečů. Dobu od skončení lhůty pro podání nabídek do zahájení obvyklého života v následující pracovní den lze podle stěžovatelky považovat za legitimní součást doby nezbytně nutné k administrativní, technické a organizační přípravě tohoto úkonu.

[7] Podle stěžovatelky je z hlediska zásady transparentnosti nerozhodné, jak dlouho nejsou obálky otevřeny. Hrozba ovlivnění výběru nabídky souvisí výhradně se subjektivními, neprůhlednými důvody na straně zadavatele, což není tento případ. Stěžovatelka je přesvědčena, že okamžik otevírání obálek stanovila správně. Doba 10:00 hodin dopoledne je čas přibližně dvě hodiny po začátku obvyklé pracovní doby a byla využita k organizační přípravě jednání a umožnila mimobrněnským uchazečům účastnit se úkonu. Tyto okolnosti byly očekávatelné a předem předvídané v zadávací dokumentaci.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že určení konce lhůty pro podání nabídek spadá do sféry vlivu zadavatele, jenž si musí být vědom svých zákonných povinností.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V posuzované věci byla stěžovatelce krácena dotace poskytnutá na rekonstrukci objektu Podcestného Mlýna v rozsahu 5 % z celkové části dotace, neboť stěžovatelka v rozporu se zásadou transparentnosti i s § 110 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek po skončení lhůty pro podání námitek nepřistoupila k otevírání obálek bez zbytečného odkladu. Jádrem sporu je posouzení otázky, zda byla porušena zásada transparentnosti v situaci, kdy lhůta pro podání nabídek skončila o půlnoci, a k otevření obálek s nabídkami došlo v 10:00 hodin následujícího dne. Stěžovatelka je přesvědčena, že tuto otázku městský soud posoudil nesprávně; překážka v podobě nočních hodin byla podle ní objektivní a nedošlo tedy k porušení zásady transparentnosti.

[12] Podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech 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.

[13] Podle § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek *„žadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti“*.

[14] Podle § 110 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek 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 zabývá otevírání obálek bez zbytečného odkladu po uplynutí lhůty pro podání nabídek“*.

[15] 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, č. 2189/2011 Sb. NSS, *„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 Evropských společenství, 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.

[16] V zadávacím řízení se 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.

[17] Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelkou, že zákon o zadávání veřejných zakázek 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 stěžovatelka, musí dodržet minimální lhůty pro podání nabídek podle § 54 zákona o zadávání veřejných zakázek. Nastavení okamžiku konce této lhůty je pak plně na uvážení zadavatele. Uplynutí lhůty pro podání nabídek o půlnoci dne 13. 8. 2018 tedy stanovila sama stěžovatelka. Tímto nešťastným načasováním, následovaným určením termínu otevírání obálek s nabídkami na dopolední hodinu následujícího dne, však sama vyšla vstříc pro ni 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 přílehavě 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.

[18] Kasační soud se ve shodě s městským soudem neztotožnil s tím, že by noční doba představovala objektivní okolnost na úrovni vyšší moci, která by znemožnila otevírání obálek v souladu se zákonným příkazem *bez zbytečného odkladu*. Vyšší moc, která může odůvodnit odklad otevírání obálek s nabídkami, je popisována jako nepředvídatelná, neodvratitelná a nezaviněná událost; typicky 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.

[19] Veškeré svízele, které stěžovatelka 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.

[20] 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, již 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 (rozsudek ze dne 20. 11. 2008, č. j. 6 As 1/2008-48).

[21] Nejvyšší správní soud na závěr doplňuje, že finanční postih v podobě krácení dotace v dané věci neznamená, že by snad stěžovatelka, která je známá jako prospěšný subjekt neziskového sektoru, sledovala 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. dubna 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu