

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Opětovně k požadavku na jednoznačnost dotačních pravidel

Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) se v rozsudku č.j. 2 Afs 142/2016 – 32 ze dne 30. 4. 2017 věnoval otázce určitosti a jednoznačnosti dotačních pravidel. NSS se vyslovil v tom smyslu, že případný nejednoznačný výklad nelze klást k tíži slabší strany, tj. příjemce dotace, a je to tedy poskytovatel dotace, který musí nést následky případné nejednoznačnosti jím stanovených pravidel.



NSS v předmětném případě řešil situaci, kdy žalobkyně získala dotaci v režimu zákona č. [218/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) (dále jen „rozpočtová pravidla“) v operačním programu Operační program podnikání a inovace. Správce daně v daném případě konstatoval porušení rozpočtové kázně spočívající v porušení zákazu diskriminace uvedením hodnotícího kritéria „Stávající strojový park“ v zadávací dokumentaci a vyměřil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně. NSS rozhodoval o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta správní žaloba proti zamítavému rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o odvolání podanému proti platebnímu výměru, kterým byl stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud rozhodl, že zařazením kritéria „Stávající strojový park“, dle kterého při hodnocení nabídek žalobkyně přidělovala body (v maximální výši 15 bodů) „podle poměru počtu strojů firem účastnících se výběrového řízení, které má společnost ALEMA Lanškroun a. s. ve stávajícím strojovém parku“, do zadávací dokumentace, došlo k porušení rozpočtové kázně v podobě porušení zákazu diskriminace, který je žalobkyně jako zadavatel veřejné zakázky povinna dle ust. § 6 zákona č. [137/2006](#) Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále jen „ZVZ“), dodržovat. Ačkoli NSS primárně rozsudek krajského soudu zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, zabýval se rovněž žalobními námitkami zpochybňujícími samotné porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně. V rámci daných úvah NSS vykládal příslušná pravidla poskytovatele dotace a věnoval se požadavku na jejich určitost.

NSS dospěl, na rozdíl od krajského soudu, ke zjištění, že žalobkyně není dotovaným zadavatelem a nespadá tak do působnosti ZVZ. NSS dále uvedl, že dle jeho ustálené judikatury je žalobkyně, jakožto příjemce dotace, povinna při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť, jak vyplývá z příslušné rozhodovací praxe, „Poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda

tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána“[1]. K tomu NSS konstatuje, že právo poskytovatele dotace vymezit dotační podmínky jde ruku v ruce s jeho povinností „vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek“[2]. V této souvislosti NSS odkázal rovněž na nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015, kde Ústavní soud uvedl „Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné“. NSS následně konstatoval, že „je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má příjemce dotace povinnost se pohybovat. Pokud zvolí při stanovení povinností neurčité právní pojmy, které nemají jednoznačnou zákonnou definici, musí následně unést i případné negativní důsledky vyplývající z již ustálené zásady, dle které nelze neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků klást k tíži příjemci finančních prostředků jakožto slabší strany“[3]. Jak již NSS judikoval „Při posuzování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, mají správní orgány povinnost si v rámci předběžné otázky učinit úsudek o jasnosti a srozumitelnosti dohody o poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu na daný účel“[4].

V daném případě šlo především o výklad pojmu diskriminace užitého v Pravidlech pro výběr dodavatele (dále jen „Pravidla“), resp. o výklad povinnosti provést výběr dodavatele nediskriminačním způsobem podle čl. 3. Pravidel. Pravidla k výkladu pojmu odkazovala zejména na ust. § 44 odst. 9 ZVZ a na ustanovení Smlouvy o Evropském společenství (nyní Smlouva o fungování Evropské unie) o volném pohybu zboží, osob a služeb, které jsou založeny na zásadě zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, a na další předpisy Evropské unie. Podle čl. 2 Pravidel platilo, že pro výběr dodavatelů „zadavatel postupuje dle Zákona v případě, kdy to Zákon stanoví. Zadavatel je povinen postupovat dle pravidel, pokud Zákon nestanoví jinak“. Článek 18 Pravidel pak stanovil „pro naplnění podmínky nediskriminačního a transparentního výběru dodavatele je nutné, aby Zadavatel vybral vždy nejvýhodnější nabídku“. Pokud jde o vlastní okruh působnosti Pravidel, tato se neměla uplatnit na veřejné zakázky, které spadaly do působnosti ZVZ. Současně Pravidla určovala že „zadavatel postupuje dle Zákona v případě, kdy to Zákon stanoví. Zadavatel je povinen postupovat dle pravidel, pokud Zákon nestanoví jinak“.

NSS dospěl k závěru, že výše uvedená ustanovení Pravidel nesplňují požadavky jednoznačnosti a srozumitelnosti. NSS uvedl, že z Pravidel předně nevyplývá, zda povinnost řídit se ZVZ neukládá rovněž osobám, které jeho regulaci ex lege nepodléhají a případně v jakém rozsahu. Pokud jde o neurčitý právní pojem „zákaz diskriminace“, neomezil se NSS jen na vytknutí absence příslušné definice, ale dále konstatoval, že výklad je značně ztížen dalšími nejednoznačnými ustanoveními Pravidel, tj. zejména odkazem na ust. § 44 odst. 9 ZVZ[5] a na právo Evropské unie, které je založeno na zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Dle NSS je uvedené umocněno a výklad ještě více zamlžen rovněž zněním čl. 18 Pravidel, které jinými slovy říká, že výběr dodavatele není diskriminační tehdy, pokud je vybrána nejvýhodnější nabídka, přičemž rozhodovací praxe[6] požadavek jednoznačnosti a nediskriminační povahy vztahuje ke kritériím výběru, které přitom záleží na volné ekonomické úvaze zadavatele[7].

NSS na základě daných zjištění uzavřel, že žalobkyni nebylo možné klást k tíži, že předmětná ustanovení Pravidel vyložila tak, že v zadávací dokumentaci bylo primárně zapovězeno uvádět odkazy na obchodní firmy, názvy či jména konkrétních osob (tj. dikce ust. § 44 odst. 9 ZVZ) a že primárním kritériem pro výběr dodavatelů je výhodnost nabídky. NSS k tomu uvedl „Existuje-li v případě nejednoznačnosti právních pravidel více možných výkladů, nelze jejich adresátům zpětně

během daňové kontroly bez dalšího klást k tíži, že správní orgány tato pravidla vykládají jiným způsobem“. Ze strany NSS bylo rovněž vytknuto, že v předchozích řízeních byly argumenty žalobkyně týkající se nejednoznačného výkladu Pravidel bez potřebného vypořádání odmítnuty. NSS tedy nepřisvědčil závěru o porušení rozpočtové kázně. Uvedené rozhodnutí NSS poskytuje přehled a rekapituluje dosavadní ustálenou judikaturu, která, vycházejíc z principu právní jistoty, akcentuje požadavek na jednoznačnost a přesnost dotačních pravidel.

Je nesporné, že judikatura správních soudů napomáhá k narovnání a „zkulturnění“ právního prostředí do jisté míry autonomní a specifické oblasti dotací, když překlene nejasnosti v zákonné úpravě a definuje mantinely pro poskytovatele a tímto pádem i příjemce dotací. Z poslední doby lze z takových rozhodnutí dále zmínit např. rozhodnutí vztahující se ke kontroverznímu ust. § 14e rozpočtových pravidel, a to z pohledu tohoto institutu zásadní usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci sp.zn. 6 Afs 270/2015 ze dne 18. 4. 2017[8] a rovněž rozsudek č.j. 6 Afs 55/2016 - 70 ze dne 10. 5. 2017[9].



Mgr. Martin Látal,
advokát



Mgr. Milan Šebesta , LL.M.,
partner

[MT Legal s.r.o., advokátní kancelář](#)

Jugoslávská 620/29
120 00 Praha 2

Tel.: +420 222 866 555
Fax: +420 222 866 546
e-mail: info@mt-legal.com

Jakubská 121/1
602 00 Brno 2

Tel.: +420 542 210 351
e-mail: info@mt-legal.com

Bukovanského 1345/30
710 00 Ostrava - Slezská Ostrava

Tel.: +420 596 629 503
e-mail: info@mt-legal.com

[1] Viz rozsudek NSS č. j. 1 Afs 100/2009 - 63 ze dne 29. 10. 2009.

[2] K tomu viz rozsudky NSS č. j. 1 Afs 77/2010 - 81 ze dne 11. 11. 2010, č. j. 5 Afs 90/2012 - 33 ze dne 28. 2. 2014.

[3] K tomu rovněž viz rozsudek NSS č. j. 9 Afs 202/2007 - 68 ze dne 16. 7. 2008, či rozsudek č. j. 1 Afs 100/2009 - 63 ze dne 29. 10. 2009.

[4] Viz rozsudek NSS č. j. 1 Afs 77/2010 - 811 ze dne 11. 11. 2010.

[5] Které je však zakazuje pouze jeden konkrétní projev zjevné diskriminace.

[6] Žalobkyně již ve správním řízení odůvodňovala ekonomickou opodstatněnost předmětného hodnotícího kritéria, když předložila odhad nákladů na uvedení do provozu jiného typu lisů, než kterými již disponuje.

[7] Viz rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 10/2009 - 113 ze dne 12. 8. 2010, publ. pod č. 2424/2011 Sb. NSS.

[8] Rozhodnutí se komplexně věnuje institutu nevyplacení části dotace, shrnuje dosavadní judikaturu, dává odpověď na otázku, jaká je povaha opatření a jak proti němu lze bojovat.

[9] Věnuje se otázce, kdy počne běžet lhůta pro podání správní žaloby proti opatření podle ust. § 14e rozpočtových pravidel (ve znění rozpočtových pravidel účinném do 19. 2. 2015) za situace, kdy je proti němu podán zákonem neupravený opravný prostředek (upravený toliko v dotačních pravidlech).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ČERVEN 2026](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - KVĚTEN 2026](#)
- [Hodnocení demo prostředí v IT veřejných zakázkách: užitečný nástroj, nebo cesta k netransparentnosti?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - DUBEN 2026](#)
- [Prokazování dostupnosti technického vybavení při zadávání veřejných zakázek - limity sdílení technického vybavení](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - BŘEZEN 2026](#)
- [Zdrojové kódy jako „pojistka“ proti vendor-lock-inu: judikatorní korekce a její meze](#)
- [Spolupráce zadavatele a developera z pohledu rozhodovací praxe ÚOHS a plánovacích smluv](#)
- [Listinné nabídky v éře elektronizace: přestupek, nebo legitimní postup?](#)
- [JIŘÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ÚNOR 2026](#)
- [Změna poddodavatele v průběhu zadávacího řízení](#)