



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystrické a soudců JUDr. Mariana Kokeše a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobce: **Česká republika – Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R467/2014/VZ-44947/2015/322/KMr

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Dne 17. 10. 2008 uveřejnil žalobce coby centrální zadavatel v Informačním systému o veřejných zakázkách pod ev. č. 60023690 a dne 21. 10. 2008 v Úředním věstníku Evropské unie pod ev. č. 2008/S204-271509 oznámení jednacího řízení s uveřejněním za účelem zadání veřejné zakázky s názvem „*Uzavření rámcové smlouvy na poskytování licencí k produktům Microsoft*“ (dále též „veřejná zakázka“). Vybraným uchazečem zadávacího řízení veřejné zakázky se stala společnost Fujitsu

Technology Solutions s.r.o. (dále též „vybraný uchazeč“), s nímž žalobce dne 1. 12. 2008 uzavřel rámcovou smlouvu za účelem plnění předmětu veřejné zakázky (dále jen „rámcová smlouva“).

2. Dne 19. 12. 2008 uzavřel žalobce s vybraným uchazečem prováděcí smlouvu č. 45/2008 (dále jen „prováděcí smlouva“), jejímž předmětem byl požadavek žalobce na poskytnutí licencí a služeb v souladu s podmínkami prováděcí smlouvy a rámcové smlouvy, přičemž vymezení licencí a služeb bylo uvedeno v příloze prováděcí smlouvy. Žalobce s vybraným uchazečem postupně uzavřeli k prováděcí smlouvě dne 30. 9. 2010 dodatek č. 5, dne 16. 6. 2011 dodatek č. 8 a dne 27. 7. 2011 dodatek č. 9, jejichž předmětem bylo rozšíření předmětu plnění prováděcí smlouvy, resp. „rozšíření dosavadní Přílohy Prováděcí smlouvy“.
3. Dne 12. 11. 2013 žalovaný zahájil z moci úřední tři řízení ve věci možného spáchání správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), žalobcem při uzavírání dodatku č. 5, dodatku č. 8 a dodatku č. 9, vedená pod sp. zn. ÚOHS-S691/2013/VZ, ÚOHS-S692/2013/VZ a ÚOHS-S693/2013/VZ, jelikož na základě předložené dokumentace o veřejné zakázce získal pochybnost, zda je možné podřadit předměty plnění uvedených dodatků pod předmět plnění rámcové smlouvy, a zda tedy žalobce postupoval při uzavírání předmětných dodatků v souladu s § 21 zákona o veřejných zakázkách, když předmět plnění těchto dodatků zadal v režimu rámcové smlouvy, a nikoli v některém ze zadávacích řízení podle § 21 odst. 1 citovaného zákona.
4. Dne 13. 11. 2013 žalovaný svým usnesením spojil tři výše uvedená řízení k provedení ve společném řízení, vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S691,692,693/2013/VZ-21918/2013/511/MGr, jelikož se týkala dodatků k téže prováděcí smlouvě.
5. Žalovaný v průběhu správního řízení dospěl k dílčímu závěru, že projednávaná věc závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, a proto usnesením ze dne 20. 12. 2013, č. j. ÚOHS-S691/2013/VZ-25024/2013/511/MGr, ustanovil znalce v oboru kybernetika, v odvětví výpočetní technika, Ing. Toni Kolucha, Ph.D., který svůj vypracovaný znalecký posudek předložil žalovanému dne 12. 3. 2014 (dále jen „znalecký posudek“).
6. Dne 17. 4. 2014 žalovaný vyzval znalce přípisem č. j. ÚOHS-S691,692,693/2013/VZ-8162/2014/511/MGr o vysvětlení znaleckého posudku, přičemž znalec své vysvětlení žalovanému zaslal dne 6. 5. 2014 (dále jen „vysvětlení znaleckého posudku“).
7. Tentýž den, tj. 17. 4. 2014, pak žalovaný přípisem č. j. ÚOHS-S691,692,693/2013/VZ-8158/2014/511/MGr, doplnil oznámení o zahájení uvedených správních řízení, jelikož zjistil zjevnou nesprávnost spočívající v uvedení chybného data (1. 8. 2008 namísto 1. 12. 2008) uzavření rámcové smlouvy v oznámeních o zahájení správních řízení.
8. Dne 15. 12. 2014 žalovaný vydal rozhodnutí č. j. ÚOHS-S691,692,693/2013/VZ-26862/2014/511/MGr, v jehož *výroku I.* konstatoval, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách tím, že nedodržel postup stanovený v § 21 zákona o veřejných zakázkách, když veřejnou zakázku na poskytování služeb obsažených v dodatku č. 5 nezadal v některém ze zadávacích řízení podle § 21 odst. 1 citovaného zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Ve *výroku II.* žalovaný konstatoval, že žalobce se dopustil téhož správního deliktu rovněž tím, že nedodržel postup stanovený v § 21 zákona o veřejných zakázkách, když veřejnou zakázku na poskytování služeb obsažených v dodatku č. 9 nezadal v některém ze zadávacích řízení podle § 21 odst. 1 citovaného zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. *Výrokem III.* proto žalovaný za spáchání předmětných správních deliktů uložil žalobci podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách pokutu ve výši 500.000 Kč splatnou do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí. *Výrokem IV.* žalovaný rozhodl, že se správní řízení v části vedené ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách žalobcem, kterého se měl dopustit při uzavření dodatku č. 8 podle § 117a písm. d) zákona o

veřejných zakázkách zastavuje, neboť v průběhu správního nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce, jelikož předmět plnění dodatku č. 8 lze subsumovat pod předmět plnění rámcové smlouvy.

9. Žalovaný spáchání předmětných správních deliktů konkrétně spatřoval v tom, že žalobce uzavřel s vybraným uchazečem dodatky č. 5 a č. 9 k rámcové smlouvě, jejichž předmět plnění (poskytované služby) nicméně nebylo možné podřadit pod předmět plnění rámcové smlouvy, neboť plnění na ní založené je spjato s produkty Microsoft. Uvedené tvrzení dle žalovaného prokazuje i skutečnost, že služby poskytované na základě těchto dodatků byly samostatně zpoplatněny, konkrétně u dodatku č. 5 byla celková cena stanovena na 70.171.123 Kč vč. DPH, u dodatku č. 9 pak na 5.793.715,20 Kč vč. DPH. Žalovaný proto uzavřel, že za situace, kdy jakékoliv plnění poskytované na základě rámcové smlouvy mělo být vztaženo k produktům Microsoft, měl žalobce, pokud chtěl poptávat nějaké jiné dodávky či služby, tak učinit v rámci samostatných zadávacích řízení, nikoliv na základě rámcové smlouvy. Plnění nepředpokládaná rámcovou smlouvou jsou samostatnou veřejnou zakázkou ve smyslu § 7 zákona o veřejných zakázkách a jako taková měla být zadána v některém z druhů zadávacích řízení upravených v § 21 odst. 1 citovaného zákona. Vzhledem k tomu, že tak žalobce neučinil a svým postupem na základě rámcové smlouvy poptával jiná plnění, než která jsou rámcovou smlouvou předpokládána, rovněž ovlivnil hospodářskou soutěž mezi potenciálními dodavateli, a to přímo fatálním způsobem, neboť docílil toho, že o rámcovou smlouvou nepředpokládaná plnění mezi potenciálními dodavateli žádná soutěž neproběhla. „*Je tedy nesporné, že postup zadavatele mohl ovlivnit výběr nejbodnější nabídky, neboť v případě řádného zadávacího řízení, v rámci kterého by byly poptávány produkty a služby nespádající pod předmět rámcové smlouvy, mohl zadavatel obdržet nabídky od více potenciálních dodavatelů, přičemž není vyloučeno, že by některá z nabídek přinášela zadavateli výhodnější podmínky, a to nejen cenové.*“
10. Proti tomu rozhodnutí (konkrétně proti jeho výrokům I. až III.) podal žalobce rozklad, v němž namítal nezákonnost a nesprávnost právních závěrů žalovaného, neboť jsou založeny na nedostatečně a nesprávně zjištěném skutkovém stavu, kdy žalovaný při jejich formulaci vycházel ze závěrů znaleckého posudku, který však trpí závažnými nedostatky, jak po stránce formální, tak i obsahové (odborné). Rozklad žalobce nicméně předseda ÚOHS žalobou napadeným rozhodnutím zamítl jako nedůvodný a jako správné potvrdil rozhodnutí žalovaného v jeho výrocích I. až III.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

11. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.), žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí předsedy ÚOHS i rozhodnutí žalovaného zrušil.
12. Žalobce, za použití obdobné argumentace jako ve svém rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, namítá nezákonnost rozhodnutí žalovaného, které považuje za nepřezkoumatelné a nesprávné, pokud jde o jeho právní závěr týkající se spáchání předmětných správních deliktů (výroky I. a II.). Jestliže pak předseda ÚOHS, bez ohledu na tyto skutečnosti, dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je věcně správné, zatížil rovněž své rozhodnutí vadou nezákonnosti, když se dostatečně nevypořádal s žalobcovými námitkami, vznesenými v jím podaném rozkladu.
13. Namítanou nezákonnost výroků I. a II. rozhodnutí žalovaného žalobce spatřoval především v tom, že žalovaný je založil na nedostatečně a nesprávně zjištěném skutkovém stavu a v důsledku toho spočívá i na nesprávném právním posouzení věci, a to především z toho důvodu, že svá skutková zjištění opřel o předmětný znalecký posudek. Ten je však dle žalobce stížen takovou řadou vad, že žalovaný jej neměl vůbec v řízení použít, případně si měl nechat vypracovat znalecký posudek nový, který by takové vady neobsahoval. Tyto vady žalobce spatřuje především v tom, že znalec při jeho vypracování nerespektoval zadání formulovaných otázek ze strany

žalovaného (např. v tom, že žalovaný znaleci vytyčil otázky, které se vztahovaly k rámcové smlouvě „ze dne 1. 8. 2008“, znalec však toto zadání nerespektoval a všechny své odpovědi směřuje k rámcové smlouvě, která byla uzavřena „dne 1. prosince 2008“; totéž platí k datům uvedeným u jednotlivých dodatků či u označení prováděcí smlouvy), resp. nepochopil úkol (v podobě nepochopení smluvní struktury), který měl v rámci předmětného zadání vypracovat. Postup žalovaného spočívající ve vyžádání si dodatečného vysvětlení ze strany znalce žalobce nepovažuje za dostačující. Znalec nadto dle žalobce významně pochybil i v odborném hodnocení předmětného problému (např. snaha o definici „doplňkové služby“ mimo rámec zadání i smluv či samotné hodnocení jednotlivých služeb poskytovaných dle předmětných dodatků), a to takového charakteru, že je možné tato pochybení odhalit i laickým pohledem, přičemž žalovaný měl povinnost se pochybením znalce v rámci svého rozhodnutí věnovat a vypořádat se s nimi, stejně tak měl učinit i předseda ÚOHS k námitkám žalobce, uplatněným v rozkladu, nicméně ani jeden z nich tak neučinili a výtky ze strany žalobce nevzali vůbec v potaz.

14. Vzhledem k nezákonnosti výroků I. a II. je stejnou vadou nezákonnosti dle žalobce stížen i výrok III. rozhodnutí žalovaného, neboť se žalobce nedopustil žádného pochybení, které mu je chybně přičítáno ve výrocích I. a II., a tudíž mu neměla být v návaznosti na to uložena žádná sankce.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Ve vyjádření k žalobě předseda ÚOHS předně uvedl, že jelikož žalobní námitky se převážně shodují s námitkami žalobce, uplatněnými již v jím podaném rozkladu, s nimiž se však předseda ÚOHS dle svého názoru v napadeném rozhodnutí dostatečně a řádně vypořádal, a proto na jeho odůvodnění odkazuje, přičemž právní závěry zde vyjádřené považuje za zcela správné a nikoliv nezákonné, a proto navrhuje, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.
16. Nad rámec toho k dílčí námitce žalobce, že znalec směřuje dohromady prováděcí smlouvu č. 45/2008 a prováděcí smlouvu č. 85/2011 a ve svém znaleckém posudku taková účelová a neodůvodněná spojování využívá, předseda ÚOHS uvedl, že z bodu 141. rozhodnutí žalovaného je zcela zřejmé, že se žalovaný zabýval rovněž vyhodnocením chyby v sumarizaci podkladů pro vypracování znaleckého posudku, přičemž se ztotožňuje s jeho závěrem, že z obsahu znaleckého posudku je zřejmé, že byla zkoumána prováděcí smlouva č. 45/2008 s jejími doplňky č. 5, č. 8 a č. 9, nikoliv tedy v úvodu chybně označená prováděcí smlouva č. 85/2011. K dílčí žalobcově námitce, že je zcela na vůli žalobce, jakým způsobem byly konkrétní služby definovány v rámcové smlouvě a co bylo jejich obsahem, kdy znalec se měl pouze omezit na posouzení, zda služby uvedené v přezkoumávaných dodatcích lze pod žalobcem definované služby podřadit či nikoliv, předseda ÚOHS rovněž s odkazem na odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyjádřil s touto námitkou nesouhlas, neboť znalec v posudku nevymezoval jakékoli nové obecné definice těchto služeb v obecné rovině, které by neodpovídaly jejich definování v rámcové smlouvě.

IV. Replika žalobce

17. Žalobce ve své replice i nadále setrvává na své argumentaci a naopak tvrzení předsedy ÚOHS v jeho vyjádření k žalobě považuje za nesprávná a nikterak nevyvrací argumentaci žalobce obsaženou v žalobě.

V. Posouzení věci soudem

18. Zdejší soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS, jakož i rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).
19. Zdejší soud nejdříve přistoupil k posouzení námitky žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí musel soud

zabývat z úřední povinnosti nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, publ. pod č. 359/2004 Sb. NSS, dostupný rovněž na www.nssoud.cz). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

20. Žalobce namítanou nepřezkoumatelnost spatřoval zejména v tom, že se předseda ÚOHS dostatečně nevypořádal se všemi námitkami žalobce, uplatněnými v jím podaném rozkladu. S touto námitkou se ovšem zdejší soud neztotožňuje, neboť k tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námítky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu.
21. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí předsedy ÚOHS nejedná, neboť z jeho odůvodnění je jednoznačně zřejmé a seznatelné, na základě jakých důvodů dospěl k závěru, že námitky žalobce uplatněné v rozkladu jsou nedůvodné a rozhodnutí žalovaného správné. Na rozdíl od žalobce je tak zdejší soud toho názoru, že se předseda ÚOHS dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi jím uplatněnými námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti, jak namítá žalobce.
22. Za stěžejní a v podstatě jedinou námitku žalobce, v níž zpochybňoval zákonnost výroků I. a II. rozhodnutí žalovaného i potvrzujícího výroku rozhodnutí předsedy ÚOHS, lze označit to, že žalovaný své právní závěry založil na nedostatečně a nesprávně zjištěném skutkovém stavu a v důsledku toho spočívá i na nesprávném právním posouzení věci, a to především z toho důvodu, že svá skutková zjištění opřel o předmětný znalecký posudek, který však vykazoval řadu vad i odborných pochybení ze strany znalce, dosahujících takové intenzity, že žalovaný jej neměl vůbec v řízení použít, případně si měl nechat vypracovat znalecký posudek nový, který by takové vady neobsahoval.
23. Jak již bylo výše rekapitulováno z obsahu správního spisu, žalovaný v předmětném správním řízení usnesením ze dne 20. 12. 2013 ustanovil znalce v oboru kybernetika, v odvětví výpočetní technika, Ing. Toni Kolucha, Ph.D., který svůj vypracovaný znalecký posudek předložil žalovanému dne 12. 3. 2014. Mezi účastníky není nikterak sporné, že tak žalovaný učinil v souladu s § 56 zákona č. 200/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád z roku 2004“), dle něhož má-li správní orgán učinit ve věci rozhodnutí, které „závisí na posouzení odborných znalostí“, avšak výhradně jen takových odborných znalostí, které nemají úřední osoby, a za současného splnění podmínky, že správní orgán nemůže odborné posouzení relevantních skutečností opatřit od jiného správního orgánu, rozhodne správní orgán rozhodnutím ve formě usnesení o ustanovení znalce. Sporným naopak žalobce učinil až obsah samotného znaleckého posudku a způsob jeho zpracování ze strany znalce, kterému vytýkal výše konkretizované vady a pochybení v rámci odborného hodnocení.

24. Důkaz znaleckým posudkem (nejen tedy pouze ve správním řízení ve smyslu § 56 správního řádu z roku 2004, ale zejména v soudním řízení – viz např. § 127 odst. 1 věta první občanského soudního řádu či § 105 a násl. trestního řádu) obecně bezesporu představuje významný důkazní prostředek. V souladu se zásadou volného hodnocení důkazů je ovšem nezbytné jej hodnotit stejně pečlivě jako každý jiný důkaz; ani on *a priori* nepožívá větší důkazní síly, a proto musí být podrobován všestranné prověrce, a to nejen z hlediska právní korektnosti, ale i věcné správnosti. „Hodnotit je třeba celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběhu znaleckého zkoumání, věrohodnosti teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje své závěry, spolehlivosti metod použitých znalcem a způsobu vyvozování jeho závěrů. Znalec nesmí sám vyloučit některé z předložených podkladů jen proto, že nezapadají do jím vytyčené verze události. Ponechávat bez povšimnutí věcnou správnost znaleckého posudku, bez dalšího důvěřovat závěrům znalce by znamenalo ve svých důsledcích popřít zásadu volného hodnocení důkazů soudem podle svého vnitřního přesvědčení, privilegiovat znalecký důkaz a přenášet odpovědnost za skutkovou (pop. i právní) správnost soudního rozhodování na znalce; takový postup nelze z ústavněprávních hledisek akceptovat.“ [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4457/12 ze dne 24. 7. 2013 (N 132/70 SbNU 221), dostupný rovněž na <http://nalus.usoud.cz>].
25. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší soud v předsedou ÚOHS citovaném usnesení (nikoliv rozsudku, jak nesprávně uvádí) ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2939/2013 (dostupný rovněž na www.nsoud.cz), v němž konstatoval, že znalecký posudek se od jiných důkazů sice „lišší tím, že odborné závěry v něm obsažené nepodléhají hodnocení soudem“, nicméně to nezabavuje soud povinnosti jej jakkoliv hodnotit, neboť musí „při hodnocení důkazu znaleckým posudkem zkoumat, zda provedený úkon byl učiněn řádně, tj. zda znalec dodržel soudem uložené zadání (zda odpověděl na otázky, resp. na zadání soudu k předmětu znaleckého úkonu s určitě a srozumitelně vyloženým závěrem, který má oporu v podkladových materiálech, netrpí rozpory atd.).“ (obdobně srov. např. rozsudek ze dne 2. 7. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3450/2007, nebo rozsudek ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 26 Cdo 3928/2013). Nejvyšší soud dále zdůraznil, že pokud soud zjistí, že znalec zcela nesplnil úkol, který mu soud vymezil v usnesení o ustanovení znalcem, případně, nesplnil-li jej vůbec, nebo nedostatečným způsobem, nebo má-li pochybnosti o věcné správnosti znaleckého posudku, „nemůže jej nahradit vlastním názorem, nýbrž musí znalci uložit, aby podal vysvětlení, posudek doplnil nebo jinak odstranil jeho nedostatky, popřípadě, aby vypracoval nový posudek. Dospěje-li soud k závěru o negativním výsledku tohoto vysvětlení, vyžádá ve smyslu ustanovení § 127 odst. 2 o.s.ř. tzv. revizní znalecký posudek.“ Obdobný postup je pak předvídan rovněž v § 109 trestního řádu.
26. S ohledem na skutečnost, že i správní řízení je založeno na obdobných procesních zásadách, zakotvených primárně ve správním řádu z roku 2004, lze vztáhnout výše uvedené závěry i na rozhodovací činnost správních orgánů, jak setrvale zdůrazňuje i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. „Dokazování znaleckým posudkem provádí správní orgán tehdy, kdy jeho rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu (§ 56 správního řádu). Ze znaleckého posudku musí být zřejmé, z jakých skutečností znalec vycházel a na základě jakých postupů ke svým zjištěním dospěl. Dále musí znalec své závěry náležitě odůvodnit v souladu s pravidly logického myšlení. Za splnění těchto požadavků je znalecký posudek srozumitelný jak správnímu orgánu, tak účastníkům řízení. Správní orgán dále posuzuje, zda nejsou dány žádné jiné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost závěrů posudku mohla být zpochybněna. Toto hodnocení je správní orgán nepochybně oprávněn provést bez toho, že by disponoval odbornými znalostmi. V případě, kdy by úřední osoba měla odborné znalosti, nemělo by navíc vypracování znaleckého posudku žádný význam.“ (srov. např. rozsudek ze dne 1. 2. 2012, č. j. 3 As 22/2011-66, nebo rozsudek ze dne 12. 5. 2010, č. j. 1 Afs 71/2009-113, dostupné na www.nssoud.cz).
27. Zdejší soud proto prizmatem výše uvedených závěrů přistoupil k hodnocení zákonnosti a správnosti postupu žalovaného a předsedy ÚOHS v nyní projednávaném případě, přičemž dospěl k závěru, že postup žalovaného v rámci řízení a v důsledku toho ani jeho rozhodnutí z něho vzešlé nejsou nezákonné, jak namítá žalobce. Zdejší soud je naopak toho názoru, že žalovaný postupoval zcela v souladu s výše předestřenými zásadami, což koneckonců konstatoval, dle

soudu přesvědčivě, již předseda ÚOHS v napadeném rozhodnutí k téměř shodným námitkám žalobce v jím podaném rozkladu. Jestliže tedy žalobce konkrétně namítá, že žalovaný měl přistoupit k vyžádání si nového znaleckého posudku, nelze této námitce přisvědčit, neboť žalovaný nepochybil, pokud jednak po vlastním hodnocení znaleckého posudku, a to nikoliv pouze po stránce obsahové, ale i po stránce metodologické (zkoumání podkladů a zdrojů, z nichž znalec čerpal), jednak po námitkách žalovaného vůči obsahové „kvalitě“ znaleckého posudku, zaslal znalci přípis ze dne 17. 4. 2014, v němž jej vyzval jak k vyjasnění samotným žalovaným shledaným nesrovnalostem v obsahu znaleckého posudku, tak i k vyjasnění žalobcem namítaných nedostatků, přičemž vysvětlení znalce ze dne 6. 5. 2014 považoval za natolik dostačující k tomu, aby předmětný znalecký posudek mohl být použit k důkazu v rámci správního řízení.

28. Stejně tak se nelze ztotožnit s námitkami žalobce, v nichž poukazuje na řadu vad a pochybení v obsahu znaleckého posudku a (opětovně) polemizuje i s odborností a věcnou správností zde předestřených závěrů, které dle jeho názoru žalovaný, ani předseda ÚOHS vůbec nevzali v potaz. Zdejší soud znovu zdůrazňuje, že úkolem správního orgánu (tedy včetně žalovaného) není z hlediska odbornosti posuzovat obsahovou stránku předloženého znaleckého posudku, tím spíše, pokud je samotným správním orgánem vyžádán dle § 56 správního řádu z roku 2004, tedy za situace, kdy má správní orgán učinit ve věci rozhodnutí, které „závisí na posouzení odborných znalostí“, jimiž však on (úřední osoba), ani jiný správní orgán nedisponují. Jak již bylo naznačeno, úkolem správního orgánu je primárně hodnotit proces utváření znaleckého posudku, zda byl vypracován řádně a zda znalec dodržel uložené zadání. Z uvedeného samozřejmě nelze dovodit, že by v těchto případech měl správní orgán v rámci hodnocení provedených důkazů rezignovat na jakékoliv posouzení věcné správnosti znaleckého posudku (kupříkladu z hlediska věrohodnosti teoretických východisek či srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zde formulovaných závěrů, tj. zda znalec odpověděl na otázky s určitě a srozumitelně vyloženým závěrem, který má oporu v podkladových materiálech, atd.), neboť by tím nepřipustně přenechával vlastní rozhodovací činnost na znaleckém posouzení.
29. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného zcela zřetelně vyplývá, že znalecký posudek jím byl důkladně hodnocen i z hlediska jeho správnosti a při formulaci svých právních závěrů nepřistoupil k nežádoucímu mechanickému přenesení jeho závěrů do odůvodnění svého rozhodnutí, nicméně v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů jeho závěry promítl do svých právních závěrů. Nelze přitom odhlédnout ani od skutečnosti, že uvedené námitky (v podstatě v totožném znění) žalobce vznesl již v průběhu správního řízení před žalovaným (konkrétně v písemném vyjádření ze dne 10. 4. 2014 a opětovně ve svém vyjádření ze dne 19. 9. 2014), a proto se jimi mohl věcně zabývat již žalovaný, což také dle zdejšího soudu důkladně učinil. Totéž lze pak konstatovat ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí předsedy ÚOHS, který při formulaci svého právního závěru ohledně správnosti postupu i právních závěrů žalovaného z velké části vycházel z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které místy k námitkám žalobce nadto precizoval či doplňoval, přičemž zdejší soud takovému postupu v zásadě nemá co vytknout. Proto ani zdejší soud neshledává důvod, proč by měl nyní přistupovat k další případné precizaci či jakési reformulaci právních závěrů žalovaného či předsedy ÚOHS, které ovšem považuje za správné a nikoliv nezákonné. Uvedené platí tím spíše, že některá žalobcova hodnocení významu vytýkaných vad znaleckého posudku lze považovat za účelová, neboť řada z těchto vytýkaných vad znaleckého posudku je toliko ryze formální povahy a tedy v žádném případě nemohou mít dopad na jeho samotnou použitelnost v řízení jako důkazního prostředku. Toto konstatování platí kupříkladu ve vztahu k žalobcem opakovaně vznášené námitce ohledně nerespektování zadání žalovaného, což žalobce dovozuje z nesprávně uvedeného data uzavření rámcové smlouvy ve znaleckém posudku („1. prosinec 2008^{cc}“) a v zadání („1. 8. 2008^{cc}“), ačkoliv z obsahu znaleckého posudku je zcela zřejmé, že se znalec vyjadřoval k rámcové smlouvě ze dne 1. 12. 2008, jejíž kopie tvořila i žalovaným zasláné podklady k jeho zadání. Totéž lze konstatovat i ve vztahu k tvrzeným vadám spočívajícím v nesprávném označení prováděcí smlouvy

v sumarizaci podkladů znaleckého posudku (záměna označení prováděcí smlouvy č. 45/2008 za prováděcí smlouvu č. 85/2011). Nadto nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že prvně uvedené nejasnosti jdou do značné míry i na vrub samotného žalovaného, který až přípisem ze dne 17. 4. 2014 dodatečně opravoval datum uzavření rámcové smlouvy (z 1. 8. na 1. 12. 2008), doposud chybně uváděného jak v oznámeních o zahájení správních řízení, tak i v samotném zadání znaleckého posudku (viz usnesení ze dne 20. 12. 2013). O jisté účelovosti žalobcových námitek svědčí i skutečnost, že žalobce není ve své polemice s postupem žalovaného i jeho právními závěry konzistentní, neboť tyto námitky již neadresoval vůči výroku IV. rozhodnutí žalovaného, jímž došlo k zastavení řízení v části vedené ve věci možného spáchání správního deliktu, kterého se měl žalobce dopustit při uzavření dodatku č. 8, ačkoliv i v tomto případě žalovaný do svého závěru, že předmět plnění dodatku č. 8 naopak lze subsumovat pod předmět plnění rámcové smlouvy, promítl zjištění a závěry daného znaleckého posudku.

30. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, za což mu byla podle § 120 odst. 2 písm. a) téhož zákona uložena pokuta ve výši 500.000 Kč, přistoupil zdejší soud (nad rámec žalobních námitek) jednak k posouzení otázky, zda nebyla v mezidobí přijata nová právní úprava, jež by byla pro žalobce příznivější (ve smyslu závěrů přijatých v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS), jednak k hodnocení přiměřenosti uložené pokuty. Ve vztahu k první otázce soud, po prostudování změn v relevantní právní úpravě, dospěl k závěru, že v mezidobí nedošlo k přijetí příznivější právní úpravy pro žalobce, byť s účinností od 1. 10. 2016 byla přijata nová právní úprava veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Tato nová právní úprava totiž rovněž obsahuje obdobné ustanovení, jako žalovaným aplikovaný § 89 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, dle něhož *„při zadávání veřejných zakázek na základě rámcové smlouvy nejsou účastníci rámcové smlouvy oprávněni sjednat podstatné změny podmínek stanovených rámcovou smlouvou“*, a to konkrétně § 131 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, dle něhož *„není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu podmínek rámcové dohody po dobu jejího trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona; § 222 se použije přiměřeně. Zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu podmínek uvedených v rámcové dohodě ani při zadávání veřejných zakázek na základě rámcové dohody.“* Oproti zákonu o veřejných zakázkách, tj. zákona účinného v době spáchání správního deliktu, nová právní úprava nadto zakotvuje definici oněch „podstatných změn“, jež jsou považovány za zakázané, a to v odkazovaném § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, když mimo jiné v odst. 3 písm. c) stanoví, že *„podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je taková změna smluvních podmínek, která by... c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.“* Ve světle výše uvedených skutkových zjištění i na nich formulovaných závěrů žalovaného nelze tedy dospět k hodnocení, že by nová právní úprava byla jakkoliv příznivější ve vztahu k žalobci. Obdobný závěr lze učinit i ve vztahu ke skutkové podstatě správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, tím spíše, že jeho ekvivalent v nové úpravě zákona o zadávání veřejných zakázek v podobě § 268 odst. 1 písm. a), dle něhož se *„zadavatel dopustí přestupku tím, že a) nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěží o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou“*, zpřísnuje podmínky k naplnění skutkové podstaty, neboť k jeho spáchání postačí, aby nedodržením pravidel došlo již k pouhému „ovlivnění či potenciálnímu ovlivnění výběru dodavatele či výběru návrhu“, není již vyžadováno, aby se jednalo o ovlivnění „podstatné“, jako tomu bylo právě v § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, aplikovaného na případ žalobce. Ohledně srovnání výše pokut, které dle daných právních úprav potenciálnímu pachateli předmětného správního deliktu (přestupku) hrozí, lze konstatovat, že se jedná v podstatě o totožný způsob stanovení její výše, kdy dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, resp. § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek lze uložit pokutu ve výši *„10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit“*.

31. Pokud jde o druhou otázku, tj. posouzení přiměřenosti výše pokuty, kterou žalovaný žalobci uložil dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, za situace, kdy mu uložil pokutu ve výši 500.000 Kč, zdejší soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že se jedná o přiměřenou výši pokuty, a to s ohledem na výši sjednaných cen předmětných zakázek, vymezených obsahem dodatků č. 5 a č. 9, které byly stanoveny na 70.171.123 Kč vč. DPH, resp. na 5.793.715,20 Kč vč. DPH.

VII. Závěr a náklady řízení

32. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
33. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročež mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. srpna 2018

JUDr. Zuzana Bystrická, v.r.
předsedkyně senátu