



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Joštova 8, Brno	
Došlo: 16 -03- 2005	
Číslo: 2153/05	Vyřizuje:
Přílohy:	

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Tesáka, Ph.D., a soudců Bc. Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Petra Kobylky, v právní věci žalobce České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 42, proti žalovanému předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, se sídlem v Brně, Joštova 8, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21.2.2003, č.j. 2R 48/02-Hr, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se právo na náhradu nákladů nepřiznává.

### O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 23.4.2003 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí, uvedeného ve výroku I. tohoto rozsudku. Napadeným rozhodnutím žalovaný, na základě ust. § 59 odst. 2 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), za použití ust. § 61 správního řádu, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4.8.2002, č.j. S 107/02-151/3816/02-Hm; současně s tím prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Jak vyplývá z výrokové části prvostupňového rozhodnutí, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jím rozhodl „ve věci přezkoumání rozhodnutí a dalších úkonů zadavatele – Česká republika, Okresní úřad České Budějovice“, učiněných při zadávání veřejných zakázek souvisejících s realizací stavby „rekonstrukce sídla krajského úřadu VÚSC“, a to konkrétně veřejných zakázek na výkon inženýrských činností, zadaných výzvami blíže

specifikovanými pod bodem A, jakož i veřejných zakázek na provedení stavebních prací, zadaných výzvami blíže popsány pod bodem B. Výrokem I. prvostupňový orgán rozhodl tak, že řízení (zahájené na základě § 57 odst. 1 zák. č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů – dále jen zákon o zadávání veřejných zakázek), pokud jde o veřejné zakázky popsané pod bodem A, zastavuje, neboť odpadl důvod řízení (v postupu zadavatele nebylo shledáno porušení zákona). Podle ust. § 30 správního řádu zastavil prvostupňový orgán (výrokem II.) též správní řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele veřejných zakázek popsaných pod bodem B (s dále uvedenými výjimkami), a to ze stejného důvodu, jako v případě výroku I. Výrokem III., který se týkal blíže popsanych zakázek, zadaných výzvami ze dne 9.2.2001 a 12.9.2001 (v obou případech šlo o zakázky na provedení stavebních prací, vymezených v úvodní části pod písmenem B), prvostupňový orgán vyslovil, že „zadavatel Okresní úřad České Budějovice při zadávání veřejných zakázek závažně porušil ust. § 3 odst. 1 a 4 zák. č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek“, když postupoval při zadání veřejné zakázky výzvou jednomu zájemci k podání nabídky (§ 50 odst. 1 písm. c), d) zákona o zadávání veřejných zakázek), aniž by pro takový postup byly naplněny zákonné podmínky. Dále prvostupňový orgán uvedl, že „za zjištěná závažná porušení zákona se zadavateli podle § 62 odst. 1 zák. č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek (...) ukládá pokuta ve výši 30.000,- Kč“.

Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že v případě veřejných zakázek na výkon inženýrských činností (uvedených pod bodem A úvodní části rozhodnutí) nebylo v postupu zadavatele, i přes určité zjištěné nedostatky, shledáno porušení zákona o veřejných zakázkách a řízení proto bylo (výrokem I.) v této části zastaveno. V případě veřejných zakázek na provedení stavebních prací (uvedených pod bodem B úvodní části rozhodnutí) prvostupňový orgán konstatoval, že s vybraným uchazečem - společností MANE - Stavební a obchodní společnost, spol. s r.o. (dále jen MANE) byla dne 10.3.2000 uzavřena smlouva o dílo č. 6/2000. Stanovená cena za dílo byla zvýšena na základě následně uzavřených dodatků č. 7, 8 a 10, a to vždy na základě výzvy zadavatele k podání nabídky na veřejnou zakázku, ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Dne 9.2.2001 zaslal zadavatel společnosti MANE výzvu dle § 50 odst. 1 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek k podání nabídky na veřejnou zakázku „rekonstrukce objektu G1 v areálu sídla Krajského úřadu Budějovického kraje“, jako dodatečné veřejné zakázky k veřejné zakázce „dodávka stavby rekonstrukce sídla krajského úřadu VÚSC Budějovický kraj“. Na tuto veřejnou zakázku byla se společností MANE dne 28.3.2001 uzavřena smlouva o dílo č. 17/2001. K této smlouvě byl dne 4.12.2001 uzavřen dodatek č. 2, v němž byla (z důvodu nutnosti provedení víceprací) navýšena původně dojednaná cena za dílo; stalo se tak na základě podání nabídky zadavatele - společnosti MANE ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Dle názoru prvostupňového orgánu ve všech popsanych případech, kdy byly ze strany zadavatele podány výzvy ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, došlo k pochybení, a to právě v otázce právní kvalifikace výzev. Postup ve smyslu ust. § 50 odst. 1 písm. d) zmiňovaného zákona je totiž možné aplikovat pouze na dodávky zboží či zařízení, nikoli služeb či stavebních prací. Tento postup je možné použít navíc pouze tehdy, jestliže by jiný dodavatel nebyl schopen nabídnout plnění se stejnými technickými znaky, přičemž by odlišné technické vlastnosti dodávek vedly k technické neslučitelnosti, nebo k potížím při provozu a údržbě. Jakkoli stavební veřejné zakázky v sobě zahrnují dodávky materiálu a zařízení, které se do stavby zabudují (a není možné proto a priori vyloučit možnost aplikace § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek), nelze tento fakt interpretovat tak, že zadavatel může v případě víceprací libovolně zadávat následně veřejné zakázky ve smyslu § 50 odst. 1 písm. c) či písm. d) tohoto zákona. Zadání veřejné zakázky výzvou jednomu zájemci k podání nabídky dle § 50 zákona je výjimečným

způsobem zadání veřejné zakázky a zadavatel musí v případě jeho aplikace prokázat, že byly naplněny všechny zákonem stanovené podmínky pro zvolený způsob zadání veřejné zakázky. Z dokumentace o zadání veřejných zakázek, ani z vyjádření zadavatele, však nevyplývají žádné skutečnosti, které by prokazovaly naplnění podmínky, dle které by byl zadavatel nucen od jiného dodavatele pořizovat taková plnění, která by měla odlišné technické znaky, než plnění dosavadního realizátora veřejné zakázky, což by přinášelo technickou neslučitelnost nebo potíže při provozu a údržbě. Jelikož, vzhledem k charakteru předmětu plnění dodatečných veřejných zakázek, není rozdíl mezi veřejnými zakázkami zadávanými zadavatelem dle § 50 odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona o veřejných zakázkách a s ohledem na skutečnost, že v případě žádné z veřejných zakázek není dán důvod pro jejich zadání dle § 50 odst. 1 písm. d) zákona, považoval prvostupňový orgán dodatečné veřejné zakázky splňující podmínky stanovené v § 50 odst. 1 písm. c) zákona, za zadané v souladu se zákonem, bez ohledu na označení výzvy zadavatelem. Dospěl přitom k závěru, že v případě dodatků ke smlouvě č. 6/2000 nedošlo k porušení § 50 odst. 1 písm. c), neboť součet závazků zadavatele z těchto dodatků nepřekročil 50% ceny původní veřejné zakázky a zároveň výzvy byly učiněny v průběhu její realizace. Jinak je tomu ovšem, dle názoru prvostupňového orgánu, v případě smlouvy č. 17/2001 a jejího dodatku č. 2, kdy (po sečtení s cenami v předcházejících dodatcích č. 7 a 8 smlouvy č. 6/2000) již došlo k překročení 50% hranice z ceny původní veřejné zakázky (smlouva č. 17/2001), resp. hranice 20%, po změně zákona provedené zákonem č. 142/2001 Sb. (dodatek č. 2 ke smlouvě č. 17/2001). Z těchto důvodů proto prvostupňový orgán (výrokem II.) řízení, s výjimkou zadání veřejných zakázek v případě smlouvy č. 17/2001 a jejího dodatku č. 2, zastavil. Pokud jde o závazky posledně zmiňované, správní orgán konstatoval, že při jejich zadávání došlo k porušení § 3 odst. 1 a 4 zákona o veřejných zakázkách, neboť nebyly splněny podmínky pro použití § 50 odst. 1 písm. c) resp. § 50 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že nápravy tohoto stavu již nebylo lze dosáhnout fakticky, přistoupil prvostupňový orgán (výrokem III.) k uložení pokuty, jak mu to umožňuje ust. § 62 zákona o zadávání veřejných zakázek. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se přitom vypořádal s vyšší ukládané sankce, kdy zejména zdůraznil, že ta byla uložena při samotné dolní hranici zákonné sazby. Prvostupňový orgán v odůvodnění konečně též poznamenal, že se před uložení pokuty zabýval též otázkou, zda již marně neuběhla lhůta jednoho roku ode dne, kdy se o předmětném porušení zákona dozvěděl, resp. lhůta tří let, kdy k porušení zákona došlo. Vzhledem k tomu, že k porušení zákona došlo po 9.2.2001 (kdy zadavatel zaslal výzvu, na jejímž základě byla uzavřena smlouva o dílo č. 17/2001) a s přihlédnutím ke skutečnosti, že se o předmětných skutečnostech dozvěděl dne 20.2.2002, dospěl k závěru, že rozhoduje ještě v rámci otevřené zákonné lhůty.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21.2.2003, č.j. 2R 48/02-Hr byl rozklad žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí zamítnut a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Výrok tohoto rozhodnutí byl uvozen tak, že rozhodováno bylo „ve správním řízení o rozkladu podaném dne 27.8.2002 Českou republikou, zast. přednostou Okresního úřadu České Budějovice (...) ve věci přezkoumání úkonů zadavatele – České republiky – Okresního úřadu České Budějovice (...), jehož právním nástupcem je podle ust. § 29 zák. č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, (...) učiněných při zadání veřejných zakázek souvisejících s realizací stavby rekonstrukce sídla krajského úřadu VÚSC“. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný především podrobně zopakoval genezi celé věci, včetně skutkových a právních závěrů, ke

kterým dospěl prvostupňový orgán. Pokud jde o nesouhlas žalobce se závěry prvostupňového orgánu, které se týkaly nemožnosti postupu ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek v případě výzev k podání nabídky na veřejné zakázky na provedení stavebních prací, žalovaný argumentaci žalobce odmítl. Uvedl, že při zadávání veřejné zakázky dle ust. § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek je vždy nutné, aby zadavatel prokázal, že byly splněny všechny podmínky stanovené v tomto zákonném ustanovení, což však v projednávané věci zadavatel neučinil. Samotná ztráta či porušení záručních podmínek, které zadavatel v případě předmětné veřejné zakázky označuje za naplnění podmínek citovaného zákonného ustanovení, totiž nemůže být důvodem pro jeho aplikaci, neboť se neodvíjí z technických příčin. Jednotlivé komponenty kabeláže od různých dodavatelů jsou vzájemně technicky zastupitelné a nejedná se tedy o „plnění veřejné zakázky s odlišnými technickými znaky, které by s sebou přinášelo technickou neslučitelnost nebo potíže při provozu a údržbě“. Zadavatelem uváděné důvody tak mají charakter pouze obchodně právních závazků, a právě pro tuto situaci nabízí zákon zadavateli možnost aplikovat § 50 odst. 1 písm. c) zákona o veřejných zakázkách; přitom jej limituje částkou 50% (resp. 20%) z ceny původní veřejné zakázky. K námitce žalobce, dle které byl při zadávání veřejné zakázky závislý na pokynech jemu nadřízeného orgánu (Ministerstva vnitra), žalovaný uvedl, že tento fakt byl zohledněn v rámci úvah o výši ukládané pokuty; ta byla uložena při samé spodní hranici zákonné sazby.

Jak bylo již uvedeno, včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě především namítl skutečnost, že není právním nástupcem zaniklého zadavatele – Okresního úřadu České Budějovice. Ze zákona č. 201/2002 Sb. o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen zákon č. 201/2002 Sb.) vyplývá, že není univerzálním sukcesorem zaniklých okresních úřadů. Podle ust. § 29 tohoto zákona (na který se rozhodnutí žalovaného odkazuje) nabyt žalobce právo hospodaření pouze k majetku v tzv. operativní evidenci, což však není případ projednávané věci. Navíc by tento majetek musel na žalobce přejít ke dni účinnosti tohoto zákona (1.7.2002) a jako s účastníkem řízení by s ním tedy muselo být jednáno již v rámci řízení před prvostupňovým orgánem. Žalobce dále uvedl, že, dle jeho názoru, nebyla dodržena roční subjektivní lhůta, vyplývající pro ukládání pokut z ust. § 62 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalobce (správně zřejmě prvostupňový orgán) se o údajném porušení zákona dozvěděl dne 21.2.2002 a musel by tedy (při zachování zmiňované lhůty) rozhodnout do 21.2.2003, a to pravomocně. To se v projednávané věci nestalo, neboť žalobci bylo druhostupňové rozhodnutí doručeno až dne 5.3.2002. Dále je žalobou namítána skutečnost, že ve vztahu k žalobci, jakožto nově přibránému účastníkovi správního řízení, nebyla ze strany žalovaného splněna povinnost, vyplývající z ust. § 33 odst. 2 správního řádu. Žalobce konečně namítl též nesprávné právní hodnocení věci oběma správními orgány. Dle jeho názoru podmínky pro postup ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek byly splněny. Předmětnou veřejnou zakázkou (vyvolanou změněnými potřebami zadavatele, plynoucími ze závazného opatření Ministerstva vnitra č. 7/2000) došlo k výraznému a kvalitativně odlišnému rozšíření veřejné zakázky původní, jejímž předmětem byly taktéž dodávky a montáž informačních technologií a inženýrských sítí. I v případě posuzované zakázky se fakticky jednalo o dodávku zboží a zařízení. Stanovením nových podmínek bylo výrazným způsobem ovlivněno již rozpracované dílo a zadavatel i zhotovitel tak byli nuceni vyřešit celou věc tak, aby již realizovaná část díla byla plně kompatibilní s nově dodávanými zařízeními a technologiemi. Nebylo by proto možné, aby část strukturované kabeláže dodával jeden dodavatel a další část dodavatel jiný, když tato kabeláž je dodávána jako systém, na který je jako celek poskytována i záruka. V opačném případě by taková kabeláž nemohla být certifikována výrobcem a při jejím provozu by mohlo docházet ke kolizním situacím, kdy by bylo obtížné prokazovat, kde a

v jaké části se nachází vada a kdo je za ni zodpovědný. Oba správní orgány přitom neuvedly, v jakých konkrétních případech nebyly zadavatelem splněny zákonné podmínky, resp. v jakých případech bylo možné ze strany zadavatele pořídit plnění s odlišnými technickými znaky, které by nepřinášelo technickou neslučitelnost nebo potíže při provozu a údržbě systému. Správní orgány obou stupňů tedy neprokázaly nemožnost zadání veřejné zakázky ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek a žalobce proto nemohl překročit žádný omezující limit, neboť v tomto případě zákon žádné limity nestanoví. Není taktéž vyloučeno, aby zadavatel, pokud již využil zadání dle § 50 odst. 1 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek a vyčerpал limit daný 50%, resp. 20% ceny původní zakázky, zadal další navazující veřejnou zakázku při splnění zákonných podmínek, způsobem vyplývajícím z § 50 odst. 1 písm. d) citovaného zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci uvedl, že subjektivní lhůtu pro uložení pokuty ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek považuje za dodrženu. Požadavek zákona na rozhodnutí ve lhůtě 1 roku od zjištění porušení právní povinnosti je, dle jeho názoru, nutno chápat tak, že v rámci této lhůty musí být pokuta uložena rozhodnutím prvostupňového orgánu. Odkázal v této souvislosti na stejný právní názor, vyjádřený v rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25.2.2002, sp. zn. 2A 11/2001. Vzhledem k tomu, že se prvostupňový orgán o předmětném porušení zákona dozvěděl dne 21.2.2002, přičemž prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 4.8.2002, byla subjektivní zákonná lhůta nepochybně dodržena. Uvedeného dne tak závazek vznikl tehdy ještě existujícímu Okresnímu úřadu České Budějovice; s jeho zánikem přešel na právního nástupce. K otázce procesního nástupnictví po zaniklém Okresním úřadu České Budějovice žalovaný uvedl, že, s ohledem na dikci ust. § 38 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen zákon č. 219/2000 Sb.) závazek uhradit pokutu za zjištěné závažné porušení zákona, ke kterému došlo činností organizační složky státu, je závazkem státu; tento závazek vedl ve svém účetnictví (ode dne vydání prvostupňového rozhodnutí žalovaného) Okresní úřad České Budějovice, jak lze dovodit z ust. § 29 odst. 4 zák. č. 201/2002 Sb. K další žalobní námitce, kterou bylo poukazováno na porušení § 33 odst. 2 správního řádu, žalovaný uvedl, že žalobce, jakožto procesní nástupce původního účastníka (který ex lege zanikl), vstoupil do jeho veškerých procesních práv, přičemž jeho předchůdci byla možnost využít oprávnění vyplývajících z citovaného ustanovení dána. Ve zbytku pak žalovaný zopakoval důvody, které ho vedly k závěru o neaplikovatelnosti ust. § 50 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek při zadávání některých veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že žalobu nepovažuje za důvodnou, žalovaný navrhl, aby soudem byla zamítnuta.

Na vyjádření žalovaného zareagoval žalobce replikou, ve které poukázal na skutečnost, že žalovaný své závěry o jeho právním nástupnictví neuvedl již v rámci jím vydaného rozhodnutí. Uvedl dále, že závazek z titulu uložené sankce je možno vzít do evidence až poté, kdy je o něm pravomocně rozhodnuto; do té doby nejde o závazek. Pokud jde o ust. § 29 odst. 4 zák. č. 201/2002 Sb., žalobce zopakoval svůj právní názor vyjádřený již v žalobě s tím, že k datu 1.7.2002 žádný závazek z titulu prvostupňového rozhodnutí neexistoval.

Krajský soud v Brně přezkoumal žalobou napadené správní rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání, přičemž dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí nezákonné, z důvodu

předcházející procesní zmatečnosti. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, za podmínek vyplývajících z ust. § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.).

V projednávané věci je mezi účastníky především spornou otázkou procesního nástupnictví žalobce, tedy otázka, zda žalobce vstoupil do procesních práv a povinností po zaniknuvším Okresním úřadu České Budějovice, se kterým bylo řízení před prvostupňovým orgánem zahájeno. Tvzení žalobce, že není procesním nástupcem zmiňovaného správního orgánu je důvodné, byť ze zcela jiných důvodů, než je uvedeno v žalobě.

Ze skutečností výše popsanych je zcela zřejmé, že prvostupňový orgán jako s účastníkem řízení (zadavatelem) jednal s Okresním úřadem České Budějovice. Výrokem III. prvostupňového rozhodnutí bylo vysloveno, že taktó označený účastník závažně porušil ust. § 3 odst. 1 a 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, za což mu byla uložena pokuta ve smyslu § 62 odst. 1 citovaného zákona. Není tedy pochyb o tom, že za účastníka řízení nebyla v této fázi považována Česká republika, zastoupená svou organizační složkou (jak tomu bylo ve výroku rozhodnutí žalovaného) a je proto na místě zabývat se především tím, zda zmiňovaný správní úřad mohl v řízení před prvostupňovým orgánem vystupovat.

Právní postavení okresních úřadů vyplývalo v době rozhodování prvostupňového orgánu ze zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, v posledním platném znění (dále jen zákon o okresních úřadech). Podle ust. § 1 odst. 1 věty první před středníkem tohoto zákona jsou okresní úřady správními úřady. Podle ust. § 3 odst. 1, věty před středníkem zákona č. 219/2002 Sb. jsou (mimo jiné) správní úřady organizačními složkami státu. Organizační složka není právnickou osobou; tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu (§ 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.).

Z uvedených skutečností je zřejmé, že Okresní úřad České Budějovice, jakožto organizační složka státu, nedisponoval v řízení před prvostupňovým orgánem právní subjektivitou. Jediným nositelem práv a povinností vyplývajících z jednání tohoto bezsubjektivního správního úřadu byl stát (Česká republika). Způsobnost být účastníkem řízení (§ 14 správního řádu, § 61 zákona o zadávání veřejných zakázek) představuje způsobilost mít procesní práva a povinnosti, která zákon přiznává účastníkům. Způsobilost být účastníkem řízení (procesní subjektivitu) má zásadně ten, kdo má ve smyslu hmotného práva způsobilost mít práva a povinnosti (právní subjektivitu). Procesní subjektivitu tedy mají zejména osoby fyzické, osoby právnické, popř. stát (Česká republika); tato subjektivita může být na základě výslovného zákonného zmocnění přiznána též tomu, kdo jinak právní subjektivitou nedisponuje. Jestliže tedy prvostupňový orgán jednal jako s účastníkem s někým, kdo nebyl (ve smyslu práva hmotného) subjektem práva a komu nebyla procesní subjektivita přiznána ani zvláštními předpisy, jde o těžkou procesní vadu, která se musela nutně projevit i v rozhodnutí, kterým bylo řízení před tímto orgánem završeno. Na výroku prvostupňového rozhodnutí se popsané procesní pochybení projevilo především tím, že pokuta, ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, byla uložena někomu, kdo z hlediska práva hmotného neexistuje. Takovým rozhodnutím je tedy fakticky ukládána nesplnitelná povinnost; z hlediska právní teorie jde o typický příklad aktu nicotného (paaktu).

Za této situace by tedy žalovaný, jakožto odvolací správní orgán, mohl v souladu se zákonem postupovat pouze tak, že by prvostupňový akt (nesprávně se představující jako rozhodnutí) zrušil, a to i při vědomí faktu, že ruší něco, co z hlediska práva neexistuje. Jakékoli jiné rozhodnutí, tedy potvrzení prvostupňového „rozhodnutí“ či jeho změna, jde

mimo rámec zákona, neboť je potvrzováno či měněno něco, co de jure neexistuje. Vzhledem k tomu, že žalovaný v projednávané věci podaný rozklad zamítl a prvostupňové „rozhodnutí“ potvrdil, nemůže jeho rozhodnutí, z důvodů výše uvedených, z hlediska zákona obstát.

Na tomto místě sluší poznamenat, že k nicotnosti prvostupňového aktu je soud povinen přihlídnout i bez toho, že by na tuto skutečnost bylo žalobou poukazováno. Nicotnost správního aktu (spolu s jeho nepřežkoumatelností) představuje z povahy věci průlom do jedné ze základních zásad správního soudnictví – zásady dispoziční (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s., § 75 odst. 2, věta první s.ř.s.), dle které je přezkum soudu vymezen pouze rozsahem uplatněných žalobních námitek. Soud proto k výše popsáným skutečnostem přihlédl i bez toho, že by na ně bylo žalobou poukazováno.

S ohledem na uvedené závěry se otázky procesního nástupnictví Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových po zaniknuvším Okresním úřadu České Budějovice jeví jako zcela bezpředmětné, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že zmiňovaný orgán je taktéž organizační složkou státu (§ 1 odst. 3 zákona č. 201/2002 Sb.) a nedisponuje tedy v předmětném správním řízení procesní subjektivitou. Změny v kompetencích správních úřadů při zastupování státu nemají žádný vliv na kontinuitu účastenského postavení zastoupeného subjektu.

I přes skutečnosti výše uvedené považuje soud za žádoucí vyjádřit se, alespoň ve stručnosti, k relevantnosti dalších žalobních námitek.

Pokud jde o žalobcem namítané nedodržení subjektivní lhůty, stanovené pro uložení sankce § 62 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, zde se soud plně ztotožňuje s právním názorem žalovaného, uvedeným v jeho vyjádření k věci. Stanoví-li zákon, že v rámci takto stanovené lhůty správní orgán „může uložit pokutu“, nelze z toho dovodit, že by se muselo jednat o uložení pravomocné. Vzhledem k tomu, že pokutu lze uložit pouze cestou vydání správního rozhodnutí, je za okamžik uložení pokuty nutno považovat den vydání takového rozhodnutí, a to bez ohledu na jeho právní moc. Opačný závěr (nutnost vydání pravomocného rozhodnutí v otevřené lhůtě) nejenže nemá oporu v zákoně, ale velmi často by vedl i faktické nemožnosti sankční řízení dokončit. Takové interpretaci zákona soud přisvědčit nemůže.

S ohledem na výše již opakovaně konstatovanou bezpředmětnost úvah týkajících se procesního nástupnictví Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových po Okresním úřadu České Budějovice nelze přisvědčit ani námitce žalobce, kterou bylo poukazováno na porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu. V rovině obecné lze nicméně konstatovat, že pokud dochází k situaci, kdy na místo stávajícího účastníka správního řízení vstupuje účastník jiný, který tak vstupuje do jeho veškerých procesních práv a povinností, není nutné již provedené procesní úkony vůči nástupci opakovat. Jen na okraj soud poznamenává, že v případech, kdy je žalobou namítána existence procesního pochybení, musí být s tímto tvrzením vždy spojeno i tvrzení o zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce (§ 2 s.ř.s.). Z ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. totiž vyplývá, že ne každé porušení ustanovení o řízení před správním orgánem musí nutně vést k závěru o nezákonnosti správního rozhodnutí, kterým bylo takové řízení završeno. Samotné porušení procesních práv účastníka správního řízení (bez konsekvencí pro jeho hmotněprávní postavení) soudní ochrany nepožívá. V tomto smyslu by tedy předmětná žalobní námitka musela být ze strany žalobce ještě doplněna.

Konečně pokud jde o oprávněnost výtek obou správních orgánů k postupu zadavatele v případech uvedených ve výroku III. prvostupňového rozhodnutí, k této otázce se soud za dané situace nebude vyjadřovat. Důvodem je nejen konstatovaná nicotnost prvostupňového rozhodnutí, ale i nedostatek podkladů pro zjištění skutkového stavu věci. Spisový materiál předložený soudu žalovaným je totiž evidentně nekompletní (chybí zejména listinné podklady zadavatele – viz oddíl 3 spisu, předkládací zpráva apod.) a žalovaný tak nejen nesplnil povinnost uloženou mu soudem ve smyslu § 74 odst. 1, věty druhé s.ř.s., ale fakticky i vyvolal situaci, kdy soud nemá k dispozici všechny podklady, ze kterých oba správní orgány při svém rozhodování vycházely. Jejich závěry jsou tedy pro soud nepřezkoumatelné a nepřezkoumatelné je proto bez dalšího i rozhodnutí žalovaného, do kterého byly tyto závěry vtěleny.

Podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. zruší soud napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

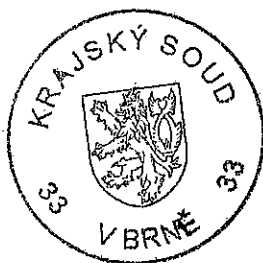
Vzhledem k tomu, že soud, z důvodů výše uvedených, dovedl nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, jakož i zmatečnost řízení předcházející jeho vydání, nezbylo mu, než, za podmínek vyplývajících z ust. § 78 odst. 1 s.ř.s., toto rozhodnutí rozsudkem zrušit.

Výrok o náhradě nákladů tohoto řízení se opírá o ust. § 60 odst. 7 s.ř.s., dle kterého jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. V dané věci soud shledal existenci důvodů, které opravňují aplikaci citovaného ustanovení, namísto obecného pravidla, vyplývajícího z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., které přiznává právo na náhradu nákladů řízení účastníkům, v závislosti na jejich procesní úspěšnosti. Jakkoliv byl žalobce v dané věci (posuzováno z procesního hlediska) zcela úspěšný, nelze přehlédnout, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného byly jiné skutečnosti, než kterých se žaloba dovolávala. Za této situace má soud zato, že přiznání práva na náhradu nákladů řízení žalobci není na místě.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s.ř.s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně, a to ve dvou vyhotoveních. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Brně dne 31.1.2005

Za správnost vyhotovení:  
Eva Drlová



JUDr. Jaroslav Tesák, Ph.D., v.r.  
předseda senátu