



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobkyně: **Česká republika – Agentura ochrany přírody a krajiny**
České republiky, IČ: 62933591
sídlem Kaplanova 1931/1, 148 00 Praha 11 - Chodov

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného 29. 8. 2016, č. j. ÚOHS-R326/2015/VZ-35701/2016/323/PMo

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 9. 2015, č. j. ÚOHS-S0481,0482,0483,0484, 0485/2015/VZ-29543/2015/541/ODv, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. f) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o veřejných

zakázkách“), kterých se měla dopustit tím, že v rozporu s § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách neuchovala části dokumentací o veřejných zakázkách „Provedení penetračních testů a návrh nápravných opatření“, „Dodavatel analýzy spravovaných dat a jejich bezpečnostní politiky a realizace nápravných opatření v rámci bezpečnostní politiky dat AOPK ČR“, „HW pro úložiště digitálních dokumentů“, „Procesní optimalizace AOPK ČR“ a „SW pro vybudování infrastruktury úložiště digitálních dokumentů“ (dále též „předmětné veřejné zakázky“), zadávaných ve zjednodušeném podlimitním řízení, a to konkrétně originály či úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění zadavatelem požadované kvalifikace vybraným uchazečem. Za spáchání tvrzených správních deliktů jí byla podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně brojila rozkladem, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 29. 8. 2016, č. j. ÚOHS-R326/2015/VZ-35701/2016/323/PMo (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

- Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném právním posouzení provedeném žalovaným v případě aplikace ustanovení § 155 odst. 1 ve spojení s § 17 písm. w) zákona o veřejných zakázkách. Tvrdí, že svou zákonnou povinnost splnila uchováním všech předložených četných prohlášení uchazečů, jakožto dokladů prokazujících splnění kvalifikace, a pořízením zápisu o shodě originálů či úředně ověřených kopií dokladů s obsahem čestných prohlášení vítězných uchazečů před podpisem smluv. Je v rozporu s účelem § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách a smyslem zjednodušeného podlimitního řízení, aby zadavatel uchovával originály či úředně ověřené kopie dokladů, jestliže toto zákon nepožaduje ani ve fázi prokazování kvalifikace „přísnějších“ druhů zadávacích řízení, resp. aby na něj byly takto kladeny vyšší nároky. Zdůrazňuje, že splnění kvalifikačních předpokladů se prokazuje formou čestného prohlášení – je-li prohlášení předloženo, je na splnění kvalifikace nutno nahlížet jako na prokázané. Předložení originálů nebo úředně ověřených kopií dokladů prokazujících splnění kvalifikace před uzavřením smlouvy ve smyslu § 62 odst. 3 věta druhá zákona o veřejných zakázkách již není fází prokazování kvalifikace, ale poskytnutí součinnosti k uzavření smlouvy; nejedná se o doklady, jimiž uchazeč prokazuje svou kvalifikaci. Veškeré doklady prokazující splnění kvalifikace je však možno z veřejných rejstříků či úředních evidencí (vyjma výpisů z rejstříku trestů) vyžádat i zpětně ke dni podpisu každé smlouvy s vybraným uchazečem; tím je prokázána absence materiálního znaku správního deliktu, tj. společenské nebezpečnosti. Žalobkyně dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek, resp. absenci důvodů, pro které by mohl mít žalovaný za prokázané, že údajný správní delikt dosahuje takové míry společenské škodlivosti ve vztahu k tvrzené porušené povinnosti, že narušuje soutěžní prostředí. Dle ní se správní orgány nezabývaly otázkou míry společenské škodlivosti jednání, nebyla tak prokázána materiální stránka protiprávního jednání. V prvostupňovém rozhodnutí se úvaha o materiální stránce neobjevila ani při stanovení výše sankce.

III. Vyjádření žalovaného

- Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na odůvodnění správních rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že pro naplnění § 120 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných zakázkách postačuje neuchování jen části dokumentace. Zadavatel je povinen uchovávat veškerou dokumentaci o veřejné zakázce - účelem je zajištění možnosti zkoumat historii zadávacího řízení, a tak kontroly úkonů zadavatele *ex post*. V případě žalobce objektivně nedošlo k uchování dokumentace o veřejné zakázce v rozsahu předpokládaném § 155 zákona o veřejných zakázkách. Skutečnost, že účelem zjednodušeného podlimitního řízení je zjednodušení prokazování splnění kvalifikace dodavatelů, nic nemění na tom, že vybraný uchazeč je ve fázi před uzavřením smlouvy

povinen předložit originály či úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Úkolem žalobce nebylo pouze zkontrolovat předmětné doklady, potažmo učinit zápis o kontrole, ale také je v předložené podobě uchovat právě pro jejich další možnou kontrolu jiným subjektem. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2012, č. j. 9 As 34/2012, žalovaný uvádí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty. Materiální stránku v šetřeném případě tvoří škodlivé následky spočívající v ohrožení zájmu společnosti na umožnění přezkoumání postupu žalobce orgánem dohledu – z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je patrné, že tyto škodlivé následky tvoří materiální stránku správních deliktů. Nebylo třeba, aby se žalovaný ve shora uvedené části prvostupňového rozhodnutí a v části týkající se uložení pokuty zabýval naplněním materiální stránky víc, než jak to učinil.

IV. Posouzení věci krajským soudem

4. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
5. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba **není důvodná**.
6. Předmětem sporu mezi stranami je otázka, zda žalobkyně byla povinna uchovat originály či úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace u vybraných uchazečů předmětných veřejných zakázek.
7. Dle § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel „povinen uchovávat dokumentaci o veřejné zakázce a záznamy o úkonech učiněných elektronicky podle § 149 po dobu 10 let od uzavření smlouvy, její změny nebo od zrušení zadávacího řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak“ (podtržení doplněno zdejším soudem).
8. Dle § 17 písm. w) zákona o veřejných zakázkách se dokumentací o veřejné zakázce rozumí „soubor všech dokumentů v listinné či elektronické podobě, jejichž porřízení v průběhu zadávacího řízení, popřípadě po jeho ukončení, vyžaduje tento zákon, včetně úplného znění originálů nabídek všech dodavatelů a uzavřených smluv“ (podtržení doplněno zdejším soudem).
9. Co se týče samotných dokladů prokazujících splnění kvalifikace, jejich režim v případě zjednodušeného podlimitního řízení, které žalobkyně pro zadávací řízení předmětných veřejných zakázek zvolila, je upraven § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, který uvádí následující: „Ve zjednodušeném podlimitním řízení se splnění kvalifikačních předpokladů prokazuje předložením čestného prohlášení, z jehož obsahu bude zřejmé, že dodavatel kvalifikační předpoklady požadované zadavatelem splňuje; ustanovení odstavce 2 se nepoužije. Uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva podle § 82, je povinen před jejím uzavřením předložit zadavateli originály nebo úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Nesplnění této povinnosti se považuje za neposkytnutí součinnosti k uzavření smlouvy ve smyslu ustanovení § 82 odst. 4.“ (podtržení doplněno zdejším soudem)
10. Režim prokazování splnění kvalifikace se v případě zjednodušeného podlimitního řízení liší od ostatních typů zadávacího řízení, pro které obecně dle § 57 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách platí, že „[n]estanoví-li tento zákon jinak, předkládá dodavatel kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Požaduje-li zadavatel před uzavřením smlouvy předložit originály nebo ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace, je uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva podle § 82, povinen je předložit“ (podtržení doplněno zdejším soudem). Jednotlivé doklady, jejichž kopiemi

k prokazování splnění kvalifikace dochází, jsou pak specifikovány v § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách

11. Smysl ustanovení § 62 odst. 3 zákona o veřejných otázkách tak lze shledat v usnadnění procesu zjednodušeného podlimitního řízení ve fázi prokazování splnění kvalifikačních předpokladů. Zatímco obecná úprava stanoví povinnost dokládat tuto skutečnost předložením jednotlivých dokladů, resp. jejich kopií, ve smyslu § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, u zjednodušeného podlimitního řízení je splnění kvalifikačních předpokladů uchazeče o veřejnou zakázku prokázáno toliko předložením příslušného čestného prohlášení. Administrativní a finanční zátěž uchazečů o veřejnou zakázku tak byla zakotvením tohoto speciálního pravidla, a to zákonem č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, účinným od 1. 1. 2014, snížena na minimum. Výše popsánému ulehčení na straně uchazečů pak automaticky odpovídá i ulehčení na straně zadavatele zjednodušeného podlimitního řízení, který již není povinen zabývat se jednotlivými dílčími doklady prokazujícími kvalifikaci, jež by jinak jednotliví uchazeči předkládali. Lze tak shrnout, že kvalifikační fáze je pro uchazeče o veřejnou zakázku úspěšně ukončena předložením příslušného čestného prohlášení, vyhovujícího zákonným náležitostem.
12. Dojde-li ve zjednodušeném podlimitním řízení následně k výběru vítězného uchazeče, má tento uchazeč povinnost před uzavřením smlouvy předložit zadavateli originály nebo úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Tuto povinnost, stanovenou ve větě druhé § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, je třeba důrazně odlišovat od povinnosti stanovené ve větě první § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.
13. V první řadě se jedná o povinnost stanovenou odlišné (užší) skupině subjektů – zatímco věta první míří ke všem uchazečům o veřejnou zakázku, věta druhá povazuje toliko vítězného uchazeče. Primární smysl § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách uvedený výše, tak dle názoru zdejšího soudu zůstává naplněn – pro uchazeče o veřejnou zakázku znamená stanovená povinnost minimální zatížení, stejně jako znamená minimální zatížení pro zadavatele, jenž není nucen zabývat se několika dílčími doklady předkládanými každým z uchazečů.
14. V druhé řadě se povinnost stanovená větou druhou § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách vztahuje k odlišné fázi zjednodušeného podlimitního řízení, a sice k fázi bezprostředně předcházející uzavření smlouvy. V této fázi považoval zákonodárce za nezbytné určitým způsobem „vykompenzovat“ jakousi neformálnost kvalifikační fáze. Přestože je tato neformálnost v kvalifikační fázi plně dostačující, ba dokonce žádoucí pro zachování maximální efektivity, rychlosti a hospodárnosti zadávacího řízení, je účelné, aby zadavatel měl možnost před uzavřením smlouvy s vybraným uchazečem ověřit splnění jeho kvalifikačních předpokladů z průkaznějších dokumentů, než je čestné prohlášení.
15. Skutečnost, že požadovanou formou dokladů je originál nebo úředně ověřená kopie, nezakládá rozpor s § 57 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách ani nepředstavuje neodůvodněné vyšší zatížení uchazečů u méně přísnější formy zadávacího řízení. V případech, na něž posledně uvedené ustanovení dopadá, má již zadavatel k dispozici jednotlivé doklady prokazující splnění kvalifikace. Je tak na jeho uvážení, rozhodne-li se doplnit tyto kopie o originály či úředně ověřené kopie. V případě režimu § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách však zadavatel v kvalifikační fázi disponuje toliko čestným prohlášením prokazujícím splnění kvalifikace. Přestože zákonodárce tuto formu spatřuje ve fázi kvalifikační dostačující, ve fázi bezprostředně předcházející uzavření smlouvy požaduje zvýšit jistotu, že tvrzení uvedená v čestném prohlášení jsou pravdivá, a to zakotvením povinnosti předložit originály či úředně ověřené kopie jednotlivých dokladů specifikovaných v § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.
16. Zdejší soud připouští, že může nastat situace, kdy vítězný uchazeč zakázky v režimu § 57 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách předloží zadavateli v průběhu celého procesu toliko prosté kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace (jelikož zadavatel nevyužil svého práva požadovat

originály či úředně ověřené kopie), a přitom nebude uzavření smlouvy nic bránit, zatímco vítězný uchazeč zakázky v režimu § 62 odst. 3, jenž by měl být procesně jednodušší, bude nucen předložit originály či úředně ověřené kopie předmětných dokladů. Tato přísnější povinnost však představuje nutnou kompenzaci maximálního zjednodušení fáze kvalifikační, na niž jsou zase u zakázek v režimu § 57 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách kladeny vyšší požadavky. I ve výše nastíněném případě však je proces zjednodušeného podlimitního řízení jednoznačně usnadněn. Vyjma vítězného uchazeče jsou totiž všichni uchazeči o zakázku ušetřeni předkládání jednotlivých dokladů dle § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách a zadavatel bude nucen se dílčími doklady k prokázání splnění kvalifikace zabývat pouze ve vztahu k osobě vybraného uchazeče.

17. Ustanovení § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, respektive jeho výklad provedený žalovaným a soudem, tak nelze shledat ani vnitřně rozporným, ani rozporným s ostatními ustanoveními zákona o veřejných zakázkách, např. s § 57 odst. 1, jak snad v žalobě naznačuje žalobkyně. S žalobkyní nelze souhlasit, že by na uchazeče v souvislosti s předkládáním dokladů prokazujícím splnění kvalifikace byly v rámci zjednodušeného podlimitního řízení kladeny vyšší nároky než na uchazeče v např. otevřeném nadlimitním řízení.
18. Zdejší soud se zcela ztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že proces předložení originálů nebo úředně ověřených kopií dokladů prokazujících splnění kvalifikace před uzavřením smlouvy ve smyslu § 62 odst. 3 věta druhá zákona o veřejných zakázkách již není fází prokazování kvalifikace, ale fází poskytnutí součinnosti k uzavření smlouvy. V čem naopak soud nemůže dát žalobkyni za pravdu, je její závěr spočívající v tom, že uchoval-li zadavatel doklady prokazující splnění kvalifikace vybraného uchazeče z fáze kvalifikační, není povinen uchovat doklady předložené ve fázi poskytnutí součinnosti k uzavření smlouvy. Jedná se totiž o dvě různé fáze a dvě různé povinnosti. Vybraného uchazeče ve zjednodušeném podlimitním řízení stíhá jednak povinnost předložit v rámci kvalifikační fáze čestné prohlášení, jakožto doklad prokazující splnění jeho kvalifikace, a následně předložit originály nebo úředně ověřené kopie konkrétních dokladů prokazujících splnění kvalifikace jmenovaných v § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, jakožto doklad nutný k poskytnutí součinnosti ve fázi před uzavřením smlouvy.
19. Z pohledu vybraného uchazeče se tak jedná o další doklad, respektive doklady, jejichž předložení zákon požaduje pro to, aby mohlo dojít k uzavření smlouvy. Zadavateli ovšem není zákonem stanovena povinnost uchovávat pouze doklady předkládané ve fázi kvalifikační. Je povinen uchovávat celou dokumentaci k veřejné zakázce, tedy všech dokumentů, jejichž pořízení v průběhu zadávacího řízení, popřípadě po jeho ukončení, vyžaduje zákon o veřejných zakázkách [viz § 155 odst. 1 ve spojení s § 17 písm. w)]. Je proto povinen uchovávat také doklady předkládané vybraným uchazečem ve fázi před uzavřením smlouvy. Těmito doklady jsou doklady prokazující splnění kvalifikace ve smyslu § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. I v tomto případě se jedná o dokumenty, jejichž pořízení zákon o veřejných zakázkách v průběhu zadávacího řízení vyžaduje, a které tudíž jsou dokumentací o veřejné zakázce ve smyslu § 17 písm. w) zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel je tak je dle § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách povinen uchovávat po dobu 10 let od uzavření smlouvy. Mezi stranami ani v tomto případě není sporu o tom, že žalobkyně tyto dokumenty předložené vybranými uchazeči neuchovala, ačkoliv jejich předložení před uzavřením smluv v souladu se zákonem vyžadovala.
20. Žalobkyně tvrdí, že svou povinnost uchovat doklady prokazující splnění kvalifikace vybraných uchazečů splnila uchováním čestných prohlášení předložených ve fázi kvalifikační a zápisem o shodě originálů či úředně ověřených kopií dokladů s obsahem čestných prohlášení vítězných uchazečů před podpisem smluv. S tímto tvrzením ovšem nelze souhlasit.
21. Pořízení zápisu o shodě originálů či úředně ověřených kopií dokladů s obsahem čestných prohlášení vítězných uchazečů před podpisem smluv nelze považovat za uchování originálů či úředně ověřených kopií těchto dokladů. Umožněním takového postupu by totiž nebylo možné

žádným způsobem v rámci veřejnoprávního dohledu *ex post* ověřit, jaké konkrétní doklady vybraný uchazeč zadavateli v rámci poskytování součinnosti skutečně předložil a zda tyto doklady splňovaly náležitosti na ně kladené zákonem o veřejných zakázkách. Došlo by tak k prolomení zásady transparentnosti a přezkoumatelnosti zadávacího řízení, jelikož by nebylo možné zpětně přezkoumat, zda postup zadavatele byl souladný se zákonem.

22. Žalobkyně tak jednoznačně naplnila znaky skutkové podstaty správního deliktu definovaného v § 120 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných zakázkách, dle kterého se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že „nepořídí, nezáže nebo neuchová dokumentaci podle § 109 nebo 155“.
23. Přesně jak uvádí žalovaný, účelem § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zajištění možnosti kontroly úkonů zadavatele *ex post*; respektive zajištění možnosti žalovaného, jakožto orgánu dohledu, zkoumat historii proběhnuvšího zadávacího řízení, a tím kontrolovat úkony zadavatele. Pro účinnou kontrolu zadávacího řízení se nelze spokojit se zápisem žalobkyně o tom, že dokumenty předložené vybraným uchazečem naplňují zákonné požadavky. Aby mohl toto konstatování učinit žalovaný, musí mít k dispozici právě tyto dokumenty.
24. Nesplnění povinnosti stanovené v § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách taktéž nelze kompenzovat zpětným vyžádáním dokladů prokazujících splnění kvalifikace ke dni podpisu každé smlouvy s vybraným uchazečem, jak navrhuje žalobkyně. Ustanovení § 155 odst. 1 přikazuje zadavateli uchovávat dokumenty předložené v rámci zadávacího řízení z důvodu, aby přezkoumatelný celý průběh zadávacího řízení. Dodatečným doložením kvalifikace ze strany vybraného uchazeče lze přezkoumat toliko to, zda tento uchazeč skutečně splňoval kvalifikační požadavky. Nelze ovšem již přezkoumat, zda byla v průběhu zadávacího řízení splněna zákonná povinnost dle § 62 odst. 3 věty druhé zákona o veřejných zakázkách. Proto je žalobkyně povinna disponovat kompletní dokumentací umožňující přezkum průběhu celého zadávacího řízení. Umožněním doplňování dokumentace zadávacího řízení až poté, co byl jeho přezkum zahájen, by navíc došlo k porušení zásady transparentnosti, jakožto stěžejní zásady zadávacího řízení.
25. Mimo to žalobkyně v žalobě namítá nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro absenci posouzení materiální stránky tvrzeného správního deliktu.
26. Předně soud považuje za nutné poznamenat, že žalovaný nebyl povinen se v odůvodnění správních rozhodnutí explicitně zabývat naplněním materiální stránky posuzovaného správního deliktu. Je sice pravdou, že k trestnosti správního deliktu nepostačuje pouhé naplnění formální stránky dané skutkové podstaty, ale vyžaduje se, aby takové jednání vykazovalo i určitou společenskou škodlivost, tj. naplnění materiální stránky správního deliktu. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však není nutné, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu vždy explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, nebo ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011- 62 jednoznačně vyplývá, že v zásadě platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu. „*Až ve chvíli, kdy se jedná o případ, v němž je sporné, zda konkrétní společenská nebezpečnost dosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti, je nezbytné, aby se správní orgán zabýval materiální stránkou správního deliktu i v odůvodnění svého rozhodnutí.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 Sb.)
27. Lze-li v zásadě každé formální trestné jednání považovat za společensky škodlivé, nevystanou-li o této otázce v konkrétním případě pochybnosti, je pro posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v této otázce nejprve nutno postavit najisto, zda v průběhu správního řízení vyvstaly pochybnosti o společenské nebezpečnosti daného správního deliktu. Krajský soud má za to, že v daném případě žádné pochybnosti nevznikly i s ohledem na to, že žalobkyně nevznesla v průběhu správního řízení žádné námitky stran naplnění materiální stránky předmětného jednání. Z tohoto důvodu lze považovat za logické, že ani správní orgán neměl žádné pochybnosti o naplnění materiální stránky deliktu. Žalobkyně se totiž v průběhu správního

řízení snažila přesvědčit žalovaného o tom, že svou povinnost uloženou § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách splnila uchováním všech předložených čestných prohlášení uchazečů a pořízením zápisu o shodě originálů či úředně ověřených kopií dokladů s obsahem čestných prohlášení vybraných uchazečů před podpisem smlouvy. Ve své argumentaci nijak nenaznačovala, že by naopak uvedenou povinnost sice nesplnila, nicméně nepovažuje toto nesplnění povinnosti společensky škodlivým. Napadené rozhodnutí žalovaného tedy nemůže trpět vadou nepřezkoumatelnosti, když žalovanému nevznikly (resp. žalobkyni nebyly namítány) žádné pochybnosti týkající se naplnění materiální stránky správního deliktu, a tudíž nebyl povinen se v odůvodnění rozhodnutí explicitně touto otázkou zabývat.

28. Z odůvodnění prvostupňového, jakožto napadeného rozhodnutí je však zřejmé, že i přestože žalovaný tuto povinnost neměl, hodnocení materiální stránky posuzovaného správního deliktu provedl.
29. Materiální stránka deliktu spočívá v ohrožení či porušení zájmu chráněného zákonem a odvíjí se tedy od cíle příslušné zákonné normy a jeho naplnění či nenaplnění v souvislosti s deliktním jednáním. Touto problematikou se přitom předseda žalovaného zabýval např. v bodu 38 napadeného rozhodnutí, když poukázal na cíl zákonné úpravy § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách – tj. zajistit úplnou přezkoumatelnost dodržení všech zákonných povinností v zadávacím řízení. V souvislosti s tím lze odkázat na bod 86 prvostupňového rozhodnutí, ve kterém je vyjádřen účel předložení a následného uchování zákonem požadovaných dokumentů ve smyslu § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a to zejména s odkazem na zásadu transparentnosti vyjádřenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a důrazem na zachování přezkoumatelnosti postupu zadavatele. K tomu pak předseda žalovaného dodal, že neuchovala-li žalobkyně část dokumentace o veřejné zakázce ve smyslu § 17 písm. w) zákona o veřejných zakázkách, tento cíl nebyl naplněn. Žalovaný i jeho předseda se tedy fakticky materiální stránkou správního deliktu zabývali, přičemž z jejich závěrů lze jednoznačně dovodit, že zájem chráněný § 62 odst. 3, resp. na něj navazující § 155 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách byl podle nich ohrožen (tj. materiální stránka deliktu naplněna).
30. Žalovaný v bodu 148 prvostupňového rozhodnutí také výslovně uvedl, že v důsledku jednání žalobkyně (neuchování originálů či úředně ověřených kopií dokladů prokazujících splnění kvalifikace vybraných uchazečů, a v jednom případě dokonce nevyhotovení potvrzení o jejich předložení před uzavřením smlouvy) se stal postup předmětného zadávacího řízení netransparentní a nepřezkoumatelný. Obdobně pak předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí doplnil, že „[p]okud tedy zadavatel neuchová dokumentaci k veřejné zakázce, pak nemožná přezkoumání svého postupu“ (bod 31; obdobně pak bod 38, či 48).
31. A právě v nemožnosti přezkoumat zadávací řízení žalobkyně, jakožto nemožnosti jistého konstatování, že průběh zadávacích řízení je zcela transparentní, a tedy v souladu s § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (takové konstatování je možné jen a pouze za předpokladu uchování kompletní dokumentace o zadávacích řízeních), spatřuje i zdejší soud naplnění materiální stránky správního deliktu uvedeného pod § 120 odst. 1 písm. f) zákona o veřejných zakázkách.
32. Ve světle výše uvedeného tedy zdejší soud shrnuje, že žalobní námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro absenci hodnocení společenské škodlivosti posuzovaného jednání žalovaným je nedůvodná, stejně jako námitka absence společenské nebezpečnosti daného správního deliktu. Žalovaný se nad rámec své povinnosti, byť ve stručnosti, naplněním materiální stránky posuzovaného správního deliktu zabýval, přičemž ze závěrů správních rozhodnutí zcela jednoznačně a logicky vyplývá, v čem její naplnění spatřuje – je to právě ve skutečnosti, dokumentace zadávacích řízení, jež žalobkyně uchovala, mu, potažmo jiným zákonem určeným orgánům, neumožnila přezkoumání celého průběhu předmětných zadávacích řízení.

33. Jak už bylo poznamenáno výše, s věcným hodnocením této otázky žalovaným se zdejší soud zcela ztotožňuje a uvádí, že neuchováním kompletní dokumentace o průběhu zadávacího řízení, kterou zákon vyžaduje, došlo k nepřezkoumatelnosti předmětných zadávacích řízení, s níž ruku v ruce souvisí porušení zásady transparentnosti zadávacího řízení ze strany žalobkyně. Žalobkyně tedy nejen že svým jednáním naplnila znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. f), ale zároveň narušila společenský zájem, jímž je zájem na průhlednosti a možné zpětné kontrole průběhu zadávacího řízení. Nedostatečná transparentnost zadávacích řízení nemůže být zhojena dodatečným opatřením dokumentů, jež tvoří součást dokumentace, ve znění účinném ke dni podpisu každé smlouvy s vybraným uchazečem.
34. K důkazům navrženým v žalobě žalobkyně zdejší soud uvádí, že všechny jsou součástí spisové dokumentace žalovaného. Jak přitom plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, z obsahu správního spisu soud při rozhodování vychází bez nutnosti provádět jeho obsahem dokazování (srov. např. rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005-53).

V. Shrnutí a náklady řízení

35. Ve světle výše uvedeného tak zdejší soud shrnuje, že žalovaný nepochybil, když jednání žalobkyně spočívající v neuchování veškeré dokumentace o předmětných zadávacích řízeních ve smyslu § 17 písm. w) zákona o veřejných zakázkách vyhodnotil jako porušení povinnosti stanovené § 155 odst. 1 téhož zákona a naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. f) téhož zákona. Ze znění zákona žalobkyni vyplývá jasná povinnost uchovat po dobu deseti let od uzavření smlouvy všechny dokumenty, u nichž zákon vyžaduje, aby jí byly uchazeči o veřejnou zakázku předloženy. Krajský soud proto na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
36. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 31. května 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu