DOŠLO DNE
12-12-2006

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v věci žalobce: **Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 42, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem v Brně, Joštova 8, zast. JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou, se sídlem v Brně, Pellicova 8a, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2005, č. j. 29 Ca 141/2003 - 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2005, č. j. 29 Ca 141/2003 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS") ze dne 21. 2. 2003, č. j. 2R 48/02-Hr, byl zamítnut rozklad a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2002, č. j. S 107/02-151/3816/02-Hm, kterým ve výroku I. a II. byla řízení ve věci v rozhodnutí popsaných veřejných zakázek podle § 30 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (dále jen „správní řád") zastavena a výrokem III. bylo rozhodnuto, že zadavatel Okresní úřad České Budějovice při zadávání veřejných zakázek „rekonstrukce objektu G1 v areálu sídla Krajského úřadu Budějovického kraje", zadané

výzvou ze dne 9. 2. 2001 jednomu zájemci k podání nabídky podle § 50 odst. 1 písm. c) zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění platném v době zadání veřejných zakázek (dále jen „ZVZ"), a „vícepráce a méněpráce na se stavbě rekonstrukce objektu G1 v areálu sídla Krajského úřadu Budějovického kraje", zadaného výzvou ze dne 12. 9. 2001 jednomu zájemci k podání nabídky podle § 50 odst. 1 písm. d) ZVZ, závažně porušil ustanovení § 3 odst. 1 a 4 ZVZ, když postupoval při zadání veřejné zakázky výzvou jednomu zájemci k podání nabídky podle § 50 odst. 1 písm. c), resp. písm. d) ZVZ, aniž by byly naplněny podmínky pro zvolený způsob zadání veřejné zakázky v části téhož zákona. Za zjištěná závažná porušení zákona byla zadavateli podle § 62 odst. 1 ZVZ uložena pokuta ve výši 30 000 Kč.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které především namítl, 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 o ÚZSVM") vyplývá, že žalobce není univerzálním sukcesorem zaniklých okresních úřadů. Podle § 29 tohoto zákona, na který se v rozhodnutí žalovaného odkazuje, nabyl 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 nebyla dodržena roční subjektivní lhůta, vyplývající pro ukládání pokut z § 62 odst. 1 ZVZ. Žalovaný se o údajném porušení zákona dozvěděl dne 21. 2. 2002 a musel by tedy (při zachování 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 přibranému účastníkovi správního řízení, nebyla ze strany žalovaného splněna povinnost, vyplývající z § 33 odst. 2 správního řádu. Žalobce konečně namítl též nesprávné právní hodnocení věci oběma správními orgány, když zevrubně vyložil, proč zastává názor, že podmínky pro postup ve smyslu § 50 odst. 1 písm. d) ZVZ byly splněny.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 1. 2005, č. j. 29 Ca 141/2003 - 38, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění krajský soud poukázal na to, že prvostupňový orgán jako s účastníkem řízení (zadavatelem) jednal s Okresním úřadem České Budějovice, kdy takto označený účastník závažně porušil § 3 odst. 1 a 4 ZVZ, za což mu byla uložena pokuta ve smyslu § 62 odst. 1 citovaného zákona. Podle krajského soudu tedy není 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). Na základě ustanovení § 1 odst. 1 věty první před středníkem zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech (dále jen „zákon o okresních úřadech") a § 3 odst. 1 věty první před středníkem a odst. 2 zákona č. 219/2002 Sb., (správně má být 219/2000 Sb.), o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR") krajský soud dovodil, 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). Způsobilost být účastníkem řízení (§ 14 správního řádu, § 61 ZVZ) 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 ZVZ, 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). Na základě své úvahy krajský soud konstatoval, že 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 věcí podaný rozklad zamítl a prvostupňové „rozhodnutí" potvrdil, nemůže jeho rozhodnutí, z důvodů výše uvedených, z hlediska zákona obstát. S ohledem na učiněné závěry se krajskému soudu otázky procesního nástupnictví Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových po zaniknuvším Okresním úřadu České Budějovice jevily 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, o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových) 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.

K otázce žalobcem namítaného nedodržení subjektivní lhůty, stanovené pro uložení sankce § 62 odst. 1 ZVZ, krajský soud uvedl, že 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.

S ohledem na bezpředmětnost úvah týkajících se procesního nástupnictví Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových po Okresním úřadu České Budějovice, krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, kterou bylo poukazováno na porušení § 33 odst. 2 správního řádu. V rovině obecné lze podle krajského soudu 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. K tomu soud poznamenal, 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 § 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.

Krajský soud konečně uvedl k oprávněnosti výtek obou správních orgánů k postupu zadavatele v případech uvedených ve výroku III. prvostupňového rozhodnutí, že 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.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále též jen „stěžovatel") včas podanou kasační stížností, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel předně poukazuje na to, že měl být jako žalovaný označen ÚOHS, nikoliv jeho předseda. Tento závěr stěžovatel opírá o rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (viz 2A 13/2002, 2A 12/2002, 2A 11/2002, 2A 10/2002, 2A 6/2002 apod.). Pokud by byl tento nesoulad posuzován stejně formálně jako označení zadavatele v prvostupňovém rozhodnutí stěžovatele, a dovedeno ad absurdum, bylo by nutné rozsudek krajského soudu označit za nicotný z důvodu nesprávného označení žalovaného.

Stěžovatel dále brojí proti názoru krajského soudu, že jeho prvostupňové rozhodnutí je nicotné, protože za účastníka řízení nebyla považována Česká republika, když v části III. výroku prvostupňový orgán uvedl, že „Zadavatel Okresní úřad České Budějovice porušil. „... Podle stěžovatele nejenom v prvostupňovém rozhodnutí, ale i v rozhodnutí o rozkladu je v jejich uvozujících částech řádně označen účastník (zadavatel), a to „Česká republika, Okresní úřad České Budějovice, Mánesova 3, 371 03 České Budějovice....". Opětovné označení účastníka (zadavatele) v rámci dalších částí správního rozhodnutí se jeví jako balastní a činilo by rozhodnutí nepřehledným a komplikovalo by jeho srozumitelnost. Závěr krajského soudu, že v prvostupňovém rozhodnutí je zadavatel označován dvěma způsoby („Česká republika, Okresní úřad České Budějovice, Mánesova 3, PSČ 371 03, České Budějovice, zast. v době zadávání veřejných zakázek JUDr. Renatou Freilichovou, přednoštkou OkÚ, nyní JUDr. Josefem Šímou, přednostou OkÚ" – strana 1 rozhodnutí, a „Zadavatel Okresní úřad České Budějovice" – strana 2 a 3 rozhodnutí) považuje stěžovatel za nesprávný, neboť označení zadavatele v části prvostupňového rozhodnutí týkající se uložení pokuty bylo zkratkou jeho plného označení uvedeného v úvodní větě rozhodnutí, nikoliv označením jiného účastníka řízení. Stěžovatel v této souvislosti zdůrazňuje, že krajský soud neměl pochybnosti o identitě účastníka řízení, neboť na straně 3 rozsudku rozebírá otázku procesní způsobilosti zadavatele se závěrem, že procesní subjektivitu má stát Česká republika. Rozsudek krajského soudu je tedy podle názoru stěžovatele formalistický. K otázce formalistického rozhodování soudů odkazuje na stanovisko pléna Ústavního soudu (Pl. ÚS-st. 16/02), které se zcela jasně vyslovuje proti nepřiměřenému a přepjatému formalismu ve svých důsledcích podlamujícího postuláty právního státu a podle kterého pokud současná judikatura připouští nepřesnosti v označení právních subjektů (25Cdo 101/2000 a 22Cdo 1280/2000 – rozsudky Nejvyššího soudu) pod podmínkou, že o jejich identitě nejsou pochybnosti a nehrozí nebezpečí jejich záměny za jiné právní subjekty, pak respektuje zásady dobré víry a naplňuje tak postulát právního státu. Rovněž pokud obecné soudy formalistickým způsobem ukončí řízení, aniž by jednaly o věci samé, a tím znemožní účastníkům řízení uplatnit svá práva, odporuje takové rozhodnutí zásadám spravedlivého procesu (I. ÚS 588/03). Podobně i nález III. ÚS 3 89/04,

pole kterého je zakazován přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, ale také porušení článku 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel na svoji situaci analogicky aplikuje i právní větu rozsudku Nejvyššího soudu (NS 2Cdon 3 86/96), podle které nepřesné označení účastníka v právním úkonu nečiní právní úkon neplatným, pokud lze z celého obsahu úkonu jeho výkladem, popř. objasněním skutkových okolností, zjistit, kdo byl účastníkem smlouvy. Stěžovatel navazuje, že pro správnou interpretaci nicotnosti a nulity aktu veřejné moci je nutno správně vyložit závěry teorie správního práva, kde je obvykle uváděno, že i vadný správní akt je způsobilý založit příslušné právní účinky, a nabude-li správní akt právní moci, dokud jej správní (příp. soudní) orgán pro jeho vady nezmění, příp. nezruší, je třeba se jím řídit. (Průcha, P. Správní právo. Obecná část, Brno: MU v Brně, 2001, strana 226 a n.). Tento závěr je natolik významný, že ho používá ve svém odůvodnění i Ústavní soud (IV. ÚS 150/01). V daném případě je stěžovatel toho názoru, že bylo jako s účastníkem řízení jednáno s Českou republikou, zastoupenou okresním úřadem.

Stěžovatel konečně uvádí, že pokud je soudem vytýkán nedostatek podkladů pro zjištění skutkového stavu věci, nelze tuto skutečnost přičítat stěžovateli. Bylo na soudu, aby si sám tento nedostatek zhojil, neboť stěžovatel nemohl předložit ty listinné podklady, které v době projednávání žaloby soudem I. instance musel ze zákona vrátit zadavateli, když řízení bylo u stěžovatele pravomocně ukončeno. Opětovné vyžádání si dokumentace o zadání od zadavatele, po pravomocně skončeném řízení u stěžovatele, nemá oporu v zákoně. O této skutečnosti svědčí i dosavadní praxe Vrchního soudu v Olomouci a následně Nejvyššího správního soudu, kdy dokumentaci o zadání si soud vyžaduje sám. Pouze zadavatel má povinnost podle ustanovení § 64b ZVZ uchovávat dokumentaci o zadání, včetně podaných nabídek všech uchazečů, po dobu pěti let od uzavření smlouvy nebo od zrušení zadání veřejné zakázky. Ostatně podle zásady iura novit curia je tato skutečnost soudu známa. Stejně tak nelze stěžovateli vytýkat, že nepředložil „předkládací zprávu". Jedná se o interní materiál stěžovatele a jestliže praxe vytvořila situaci, kdy orgán 1. instance v případě rozkladu předkládá spisový materiál s tzv. předkládací zprávou, zákon ji nezná a jde o běžné sdělení faktu, že byly postoupeny spisové materiály orgánu 2. stupně v rámci jejich nutného oběhu. Pojem „předkládací zpráva" správní řád nezná a tento dokument nebyl podkladem rozhodnutí ve smyslu § 32 správního řádu.

V návaznosti na uvedené proto stěžovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2005, č. j. 29 Ca 141/2003 - 38, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce upozorňuje na to, že Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových se nestal právním nástupcem zaniklých okresních úřadů, ale došlo pouze k přechodu některého majetku a některých práv a povinností, jak vyplývá ze zákona o ÚZSVM a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Podle § 29 zákona o ÚZSVM se, jak dovodil stěžovatel, ÚZSVM pro tento případ nemohl stát „právním nástupcem zaniklého Okresního úřadu České Budějovice". Citované ustanovení § 29 zákona se týká pouze majetku dle § 11 odst. 2 a 4 zákona o majetku ČR převedeného zákonem na ÚZSVM s účinností od 1. 7. 2002, tedy v době existence okresních úřadů. Stěžovatel v tomto směru své rozhodnutí nijak blíže neodůvodňuje, a proto je nepřezkoumatelné. Toto se sice pokusil „dodatečně odůvodnit" ve vyjádření k žalobě (strana 3) s odkazem na § 38 zákona o majetku ČR, znovu ovšem nepřípadně. ÚZSVM podle § 29 odst. 4 počal plnit úkoly podle ustanovení § 38 zákona o majetku ČR, ale pouze k majetku nabytému podle ustanovení

§ 11 odst. 2 a 4 – tedy k majetku v tzv. operativní evidenci (dříve v pozatímní správě), tj. majetku získaného státem zejména např. odúmrtí, propadnutím atd. Vzhledem k tomu, že nebylo o uložení pokuty do 31. 12. 2002 (do doby existence okresních úřadů) pravomocně rozhodnuto, nemohlo jít zatím o závazek uhradit pokutu, který by se přejímal do účetní evidence zaniklého Okresního úřadu České Budějovice a ani dále předán a převzat. Proto nemůže být správné tvrzení stěžovatele ve vyjádření k žalobě (str. 3), že „závazek uhradit pokutu vznikl 4. 8. 2002, tedy ještě existujícímu subjektu – Okresnímu úřadu České Budějovice". Vzhledem k uvedenému žalobce navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Stěžovatel zejména namítá, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné, a to z důvodu přepjatého formalismu, když krajský soud na základě označení zadavatele ve výroku prvostupňového rozhodnutí dovodil, že žalobce za účastníka řízení považoval pouze Okresní úřad České Budějovice a nikoli Českou republiku jako jediného možného nositele práv a povinností.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný dne 4. 8. 2002 vydal prvostupňové rozhodnutí, v jehož záhlaví uvedl, že rozhodl „ve správním řízení zahájeném dne 6. 6. 2002 z vlastního podnětu podle § 57 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 18 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ve věci přezkoumávání rozhodnutí a dalších úkonů zadavatele – Česká republika, Okresní úřad České Budějovice, Mánesova 3, PSČ 371 03 České Budějovice, zastoupeného v době zadávání veřejných zakázek JUDr. Renatou Freilichovou, přednostkou OkÚ, nyní JUDr. Josefem Šímou, přednostou OkÚ – učiněných při zadávání veřejných zakázek souvisejících s realizací stavby «rekonstrukce sídla krajského úřadu VÚSC»", a to mimo jiné tak, že podle výroku III. „Zadavatel Okresní úřad České Budějovice při zadávání veřejných zakázek: rekonstrukce objektu G1 v areálu sídla Krajského úřadu Budějovického kraje..." a „ vícepráce a méněpráce na stavbě «rekonstrukce objektu G1 v areálu sídla Krajského úřadu Budějovického kraje»... závažně porušil ustanovení § 3 odst. 1 a 4 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění platném v době zadání cit. veřejných zakázek, když postupoval při zadání veřejné zakázky výzvou jednomu zájemci k podání nabídky podle § 50 odst. 1 písm. c), resp. písm. d) zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění platném v době zadání cit. veřejných zakázek, aniž by byly naplněny podmínky pro zvolený způsob zadání veřejné zakázky stanovené v části téhož zákona." Za to prvostupňový správní orgán zadavateli podle § 62 odst. 1 ZVZ, ve znění platném době vydání rozhodnutí, uložil pokutu ve výši 30 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí za povinného – zadavatele – byla označena, stejně jako v záhlaví, Česká republika, Okresní úřad České Budějovice, Mánesova 3, PSČ 371 03 České Budějovice, zastoupený v době zadávání veřejných zakázek JUDr. Renatou Freilichovou, přednostkou OkÚ, nyní JUDr. Josefem Šímou, přednostou OkÚ.

Na základě zjištěného stavu věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že úvaha, na základě které krajský soud shledal nicotnost prvostupňového rozhodnutí pouze z označení zadavatele ve výroku rozhodnutí jako „Okresního úřadu České Budějovice", je nesprávná.

Lze s krajským soudem bezesporu souhlasit v tom, že nositelem právní subjektivity a tedy schopnosti být účastníkem řízení nebyl samotný Okresní úřad České Budějovice, nýbrž Česká republika. Vyplývá to, jak bylo v napadeném rozsudku správně poznamenáno, z § 1 odst. 1 věty první před středníkem zákona o okresních úřadech a § 3 odst. 1 věty první před středníkem a odst. 2 zákona o majetku ČR. Na rozdíl od krajského soudu je však zdejší soud toho názoru, že žalovaný za účastníka řízení považoval právě Českou republiku, se kterou jednal prostřednictvím jeho organizační složky, tj. Okresního úřadu v Českých Budějovicích, a které, prostřednictvím téže organizační složky, udělil pokutu. O této skutečnosti svědčí minimálně to, že v prostupňového rozhodnutí za účastníka řízení byla Česká republika označena jak v jeho záhlaví, tak v odůvodnění. Zásadní se v této věci tak stává otázka, jakým způsobem musí být označen účastník řízení ve výroku rozhodnutí, jímž se mu ukládá pokuta, je-li v jiných částech rozhodnutí označen správně a vyčerpávajícím způsobem.

Podle § 61 ZVZ se na přezkoumávání úkonů zadavatele u orgánu dohledu používala ustanovení správního řádu, nebylo-li stanoveno jinak tímto zákonem. Z hlediska nalezení odpovědi na shora vytčenou otázku je třeba za relevantní považovat především § 47 odst. 2 věta první a odst. 5 věta první správního řádu. Z prvního ustanovení vyplývalo, že výrok musí obsahovat rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Druhé ustanovení pak stanovilo, že v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede též orgán, který rozhodnutí vydal, datum vydání rozhodnutí, jméno a příjmení účastníků řízení. Ustanovení § 47 správního řádu vymezující náležitosti rozhodnutí tak neukládalo víc, než aby označení účastníka řízení, a to jenom prostřednictvím nejzákladnějšího identifikačního údaje, bylo obsaženo v rozhodnutí. Označení účastníka řízení nebylo vůbec obligatorní součástí výroku rozhodnutí. (Pouze na doplnění lze uvést, že ani v současné době platný správní řád – zákon č. 500/2004 Sb. –, jakkoli představuje kvalitativní posun ve vývoji procesních předpisů, nepřistoupil k upřesnění náležitostí rozhodnutí.)

V dané věci je však třeba vycházet z toho, že krajským soudem zpochybňované rozhodnutí žalobce je rozhodnutím ve sféře správního trestání (žalobce konstatoval porušení § 3 odst. 1 a 4 ZVZ, za což zadavateli vyměřil pokutu ve výši 30 000 Kč). Je nepochybné, že rozhodnutí vydávaná na základě právních předpisů sankčního charakteru kladou na formální podobu rozhodnutí vyšší požadavky, než jaké jsou kladeny na rozhodnutí v jiných řízeních. Způsobem, jakým soudní judikatura (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 32/2004 - 81, ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68, ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 23/2005 - 66) snižuje tenzi mezi nedostatečností právní úpravy a zjevnou potřebou danou povahou rozhodování, se stává aplikace § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a § 120 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.

Podle § 77 zákona o přestupcích musí výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění

od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1). Z daného ustanovení se dá dovodit, že účastník řízení musí být ve výroku rozhodnutí uveden, aby bylo zřejmé, kdo je uznán vinným. Nicméně nelze postulovat, že absence přesného označení účastníka řízení, bude-li určen dostatečným počtem identifikačních znaků na jiném místě rozhodnutí, učiní takové rozhodnutí nezákonným či dokonce nicotným.

Ještě podrobněji, než tak činí v případě správních rozhodnutí zákon o přestupcích, jsou náležitosti rozsudku a jeho výroku upraveny v § 120 tr. ř. Podle odst. 2 cit. ustanovení obžalovaný musí být v rozsudku označen údajem svého jména a příjmení, dne a místa narození, svého zaměstnání a bydliště, popřípadě jinými údaji potřebnými k tomu, aby nemohl být zaměněn s jinou osobou. Jde-li o příslušníka ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, uvede se i hodnost obžalovaného a útvar, jehož je příslušníkem. Podle odst. 3 téhož ustanovení pak výrok, jímž se obžalovaný uznává vinným, nebo jímž se obžaloby zprošťuje, musí přesně označovat trestný čin, jehož se výrok týká, a to nejen zákonným pojmenováním a uvedením příslušného zákonného ustanovení, nýbrž i uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, jakož i uvedením všech zákonných znaků včetně těch, které odůvodňují určitou trestní sazbu. Trestní řád tak detailně vymezuje, jakými identifikačními údaji musí obžalovaný být v rozsudku označen. Tato povinnost je však splněna už tím, že požadované údaje jsou obsaženy v rozhodnutí jako celku (§ 120 odst. 2 tr. řádu).

Vycházíme-li z nedělitelnosti principů trestání za trestné činy i za správní delikty (jak se o tom jednoznačně vyslovil NSS např. ve svém rozsudku č. j. 6 A 126/2002 - 27), pak nelze připustit, aby na náležitosti výroku správního rozhodnutí vydávaného na základě právních předpisů sankčního charakteru byla kladena přísnější formální hlediska, než je tomu v případě trestních rozsudků. Jistě lze považovat za vhodné, aby nejen v záhlaví či odůvodnění správního rozhodnutí, ale i v jeho výroku byl účastník řízení označen přesně. Je-li však z označení takového účastníka použitého ve výroku rozhodnutí zřejmé, kdo je tímto označením, v návaznosti na jiné části rozhodnutí, míněn, pak nemůže taková „nedostatečnost" činit správní rozhodnutí nezákonným, natož nicotným. Nejvyšší správní soud tak nemá nejmenších pochyb o tom, že stěžovatel jako s účastníkem řízení jednal s Českou republikou, Okresním úřadem České Budějovice, Mánesova 3, PSČ 371 03 České Budějovice, že právě u tohoto subjektu konstatoval porušení § 3 odst. 1 a 4 ZVZ a tomuto subjektu vyměřilo pokutu ve výši 30 000 Kč.

Ohledně druhé námitky týkající se nesprávného označení stěžovatele v rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud pochybil, pokud stěžovatele jako za žalovaného označil předsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a nikoli úřad sám. V dané věci je třeba rozlišovat dvě skutečnosti: 1. proti jakému úkonu je žaloba podávána a 2. kdo je účastníkem řízení. V dané věci je nepochybné, že rozhodnutí, které bylo žalobou napadeno, je rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (stěžovatele). Tato skutečnost však procesní subjektivitu předsedy stěžovatele nezakládá. Předseda stěžovatele není samostatným orgánem stěžovatele, nýbrž pouze jeho funkční složkou sloužící mimo jiné k tomu, aby v případě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jako ústředního orgánu státní správy, bylo možno věc přezkoumat způsobem

obdobným, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, jež ústředními orgány nejsou, tj. mají nad sebou v hierarchii správních orgánů nadřízený orgán, který je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat. Žalovaným (stěžovatelem) tak i v případě druhostupňového rozhodnutí zůstává orgán, který o věci rozhodoval již ve stupni prvním, tj. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

K námitce třetí, kterou stěžovatel poukazuje na to, že nedostatek spisového materiálu nemohl zhojit sám, neboť nemohl předložit ty listinné podklady, které musel vrátit zadavateli, ale měl tak učinit krajský soud, pro což svědčí i dosavadní praxe Vrchního soudu v Olomouci a následně Nejvyššího správního soudu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že zadavatel byl řádně vyzván k předložení spisového materiálu, přičemž měl zajistit, aby byly předloženy i podklady, které se vracely zadavateli. Zkušenost zdejšího soudu je přitom odlišná od té, o které vypovídá stěžovatel, když v případě rozhodování ve věci veřejných zakázek se pravidelně postupuje tak, že na základě výzvy soudu se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže obrací na zadavatele o zaslání podkladů za účelem soudního řízení. Posléze pak zadavatel zašle požadované podklady Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je spolu se správním spisem předloží soudu, popř. jsou zadavatelem zaslány soudu přímo. Pokud tedy stěžovatel k výzvě krajského soudu nezajistil kompletní dokumentaci, nesplnil tím svoji zákonnou povinnost, jak na to poukázal krajský soud ve svém rozsudku.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2005, č. j. 29 Ca 141/2003 - 38, je nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky spočívající v tom, že citovaný soud považoval prvostupňové rozhodnutí za nicotné, ačkoli nicotné nebylo. Z tohoto důvodu zdejší soud musel daný rozsudek podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém krajský soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí stěžovatele.

Jakkoli má Nejvyšší správní soud za to, že, s ohledem na přísnou dispoziční zásadu, jíž je řízení před správními soudy ovládáno, posouzením tří stěžovatelových námitek, jimiž bylo brojeno proti rozsudku krajského soudu, splnil svoji zákonnou povinnost, vědom si však svého postavení jako vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví vnímá potřebu se vyslovit i o dvou otázkách, které nebyly, resp. z logiky věci ani nemohly být, stěžovatelem v kasační stížnosti vzneseny.

Předně je to problém samotného procesního nástupnictví po zaniklém Okresním úřadě České Budějovice, jakožto primární námitce stěžovatele v řízení před krajským soudem, jíž se krajský soud, s ohledem na jím zvolený postup, vůbec nezabýval. V dané věci je třeba konstatovat, že se nemění osoba, která je nositelkou hmotných práv a povinností. Tou je a vždy zůstává Česká republika; podle § 38 zákona o majetku ČR závazky vzniklé z činnosti organizačních složek jsou závazky státu. Co se tedy mění, je pouze organizační složka, prostřednictvím které Česká republika jedná navenek. To má za následek tu skutečnost, že nikdy nemůže dojít k situaci, kdy bude řízení, s ohledem na to, že deliktní způsobilost je úzce vázána na osobu (fyzickou či právnickou), zastaveno, neboť účastník řízení zemřel (zanikl). Při zániku určité organizační složky (správního orgánu) je tak třeba vždy určit, která jiná organizační složka (správní orgán) vstupuje do jejích procesních práv.

Stěžovatel ve svém druhostupňovém rozhodnutí odvodil ze znění § 29 zákona o ÚZSVM, že tím, kdo vstoupil do řízení na místo zaniklého Okresního úřadu České Budějovice, je Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Nejvyšší správní soud se na tomto místě ztotožňuje s argumentací tohoto úřadu uvedenou v žalobě a zopakovanou i ve vyjádření ke kasační stížnosti, a to, že podle shora citovaného ustanovení přešlo na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových právo hospodařit s majetkem, s nímž ke dni nabytí účinnosti zákona o ÚZSVM byly příslušné hospodařit okresní úřady nebo Ministerstvo financí podle ustanovení § 11 odst. 2 a 4 zákona o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, a se kterým do dne nabytí účinnosti tohoto zákona nenaložily. Vzhledem k datu účinnosti zákona o ÚZSVM 1. 7. 2002, kdy okresní úřady ještě existovaly, i vymezení toho, co na základě citovaného ustanovení na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových přešlo (jedná se o část majetku, u něhož při jeho nabytí státem není patrno, které organizační složce přísluší hospodaření s tímto majetkem, nebo o němž se zjistí, že s ním žádná organizační složka podle zákona o majetku ČR nehospodaří – viz § 10 a § 11 zákona o majetku ČR), je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že toto ustanovení nebylo s to založit způsobilost Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových vystupovat v řízení vedeném stěžovatelem místo zaniklého Okresního úřadu České Budějovice.

Řešení tohoto problému podle názoru Nejvyššího správního soudu lze nalézt v čl. 117 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. V bodě 1. čl. 117 tohoto zákona se předně stanoví, že dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. dnem 1. 1. 2003, se zrušují okresní úřady. V návaznosti na to je pak v bodě 14. uvedeno, že příslušnost hospodařit s majetkem České republiky, včetně práv, se kterými byly příslušné hospodařit okresní úřady a na které se nevztahují body 11, 12 a 15, přechází dnem 1. 1. 2003 na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, není-li upraveno tímto zákonem nebo zvláštním předpisem jinak; současně Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových započne plnit úkoly spojené s odpovědností za závazky České republiky související s tímto majetkem, jakož i za další závazky České republiky vzniklé z dosavadní činnosti okresních úřadů anebo s touto činností související. Jakkoli toto ustanovení směřuje především k soukromoprávním závazkům vzniklým prostřednictvím bývalých okresních úřadů, použitá formulace „... jakož i za další závazky České republiky vzniklé z dosavadní činnosti okresních úřadů anebo s touto činností související“ vytváří zbytkovou klausuli, která má zajistit přechod všech ostatních závazků (soukromoprávních i veřejnoprávních, hmotných i procesních) z okresních úřadů na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, vyjma těch, které jsou upraveny v jiných bodech čl. 117 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Na základě zjištění relevantních právních předpisů má tak Nejvyšší správní soud za to, že v dané věci je procesním nástupcem po zaniklém Okresním úřadě České Budějovice skutečně Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Druhou otázkou, u které by se zdejší soud chtěl pozastavit, je vymezení subjektivní lhůty pro uložení pokuty stěžovatelem. Podle § 62 odst. 1 věta druhá ZVZ bylo možno pokutu uložit jen do jednoho roku ode dne, kdy se orgán dohledu dozvěděl, že zadavatel porušil ustanovení tohoto zákona, nejpozději však do tří let ode dne, kdy došlo k tomuto porušení. Krajský soud toto ustanovení interpretoval tak, že pokutu lze uložit pouze cestou vydání správního rozhodnutí, a proto za okamžik uložení pokuty nutno považovat den vydání

takového rozhodnutí, a to bez ohledu na jeho právní moc, přičemž opačný závěr (nutnost vydání pravomocného rozhodnutí v otevřené lhůtě) nemá oporu v zákoně a velmi často by vedl i faktické nemožnosti sankční řízení dokončit.

K otázce, zda za časový moment uložení pokuty je nutno chápat již vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebo až nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na konstantní správní judikaturu, podle níž „uložením pokuty je teprve okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost rozhodnutí se podrobit a pokutu zaplatit; ta nastává právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa. Smyslem této zákonné úpravy je totiž stanovit prekluzivní lhůtu, po jejímž marném uplynutí nelze osobu, která se dopustila správního deliktu, postihovat." (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, vztahující se k interpretaci ustanovení § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, obdobně rozsudek stejného soudu ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, k výkladu ustanovení § 19 odst. 6 a 8 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění zákona č. 150/1992 Sb., nebo rozsudek stejného soudu k ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i v souzené věci by bylo třeba v souladu s citovanou judikaturou interpretovat ustanovení § 62 odst. 1 věta druhá ZVZ tak, že pokutu lze pravomocně uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dozvěděl o možném porušení zákona o zadávání veřejných zakázek. V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, který se vyčerpávajícím způsobem z otázkou lhůty pro uložení sankce správním orgánem vypořádal a ve kterém se mimo jiné praví, že: „...pod «uložením pokuty» je nutno chápat teprve skutečný, materiální zásah do právní sféry porušitele práva. Ten samozřejmě nastává až nabytím právní moci příslušného rozhodnutí, protože do té doby může být změněno či zrušeno v přezkumném řízení."

V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2, věta prvá s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. srpna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Alena Filipová

Nejvyšší správní soud v Brně - 17 -