



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Pospíšila a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci žalobce: **Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s.**, se sídlem Pardubice, Teplého 2014, zastoupený JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Praha 1, Jungmanova 745/24, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 25. 7. 2012, č.j. ÚOHS-R11/2012/VZ-13883/2012/310/PSe,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 7. 2012, č.j. ÚOHS-R11/2012/VZ-13883/2012/310/PSe, **se zrušuje** a věc **se vrací** předsedovi žalovaného k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.640,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Pavla Dejla, LL.M., Ph.D., advokáta Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Praha 1, Jungmanova 745/24.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 28. 8. 2012 domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 7. 2012, č. j. ÚOHS-R11/2012/VZ-13883/2012/310/PSe (dále jen „napadené rozhodnutí“) prohlášeno za nicotné, eventuálně aby bylo napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušeno, věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení, a aby žalovaný byl zavázán k povinnosti zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[2] Současně žalobce navrhl, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek. Zdejší soud svým usnesením ze dne 26. 9. 2012, č. j. 31Af 131/2012 – 161, které nabylo právní moci dne 27. 9. 2012, žalobě odkladný účinek nepřiznal.

II. Průběh správního řízení

[3] Z konkrétních okolností přezkoumávané věci je pro jejich složitost a kýženou přehlednost vhodné chronologicky zdůraznit následující relevantní skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace:

[4] Dne 17. 2. 2011 uveřejnil žalobce (zadavatel veřejné zakázky) v Úředním věstníku Evropské unie pod ev. č. 2011/S35-057423 oznámení o zahájení otevřeného zadávacího řízení o veřejné zakázce „Zhotovení stavebního díla ‚Modernizace BČOV Pardubice‘“. Dne 12. 5. 2011 žalobce rozhodl o výběru nejvhodnějšího uchazeče, a to Sdružení „BČOV Pardubice“ skládající se ze společností Skanska a.s. a Metrostav a.s. (dále jen „vybraný uchazeč“).

[5] Dne 25. 5. 2011 podal jeden z uchazečů – Sdružení „SYNER – HST BČOV Pardubice“ skládající se ze společností Syner s.r.o. a HST Hydrosystémy s.r.o. (dále jen „neúspěšný uchazeč“) – námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, kterým žalobce nevyhověl a dne 31. 5. 2011 rozhodl o jejich zamítnutí.

[6] Neúspěšný uchazeč se s rozhodnutím o námitkách ze dne 31. 5. 2011 neztotožnil a dne 10. 6. 2011 podal návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů žalobce. Dne 15. 6. 2011 oznámil žalovaný žalobci, vybranému uchazeči a neúspěšnému uchazeči zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů žalobce (dále jen „správní řízení S214“). Řízení bylo zahájeno na návrh neúspěšného uchazeče ve smyslu ustanovení § 114 zákona č. 137/2006 Sb., zákon o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“).

[7] Dne 7. 10. 2011 žalovaný přípisem označeným jako „Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení“ oznámil žalobci, vybranému uchazeči a neúspěšnému uchazeči, v návaznosti na ustanovení § 36 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), skutečnosti, které budou podkladem pro rozhodnutí a cituje zde ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) a d) a ustanovení § 120 odst. 2

písm. a) ZVZ a uvádí skutkovou okolnost o uzavření smlouvy o dílo mezi žalobcem a vybraným uchazečem.

[8] Dne 3. 11. 2011 pak žalovaný přípisem označeným jako „Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení“ oznámil žalobci, vybranému uchazeči a neúspěšnému uchazeči, v návaznosti na ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu další skutečnosti, které budou podkladem pro rozhodnutí. S odkazem na ustanovení § 6, § 80 odst. 1 a § 76 odst. 1 a odst. 3 ZVZ oznámil, že vzniká pochybnost, zda žalobce při posouzení a následně i při hodnocení nabídky uchazeče OHL ŽS, a.s. dodržel postup stanovený v § 76 ZVZ. Dále opětovně cituje ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) a § 120 odst. 2 písm. a) ZVZ s tím, že oznamuje, že *„s ohledem na výše uvedené je správní řízení vedeno rovněž ve věci možného spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ zadavatelem, a to při posouzení nabídek uchazečů a následném vypracování zprávy o posouzení a hodnocení nabídek.“*

[9] Dne 28. 12. 2011 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. ÚOHS-S214/2011/VZ-12720/2011/530/RNi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým rozhodl třemi výroky, že **I.** správní řízení se podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavuje; **II.** žalobce se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ; **III.** za spáchání správního deliktu dle výroku II. se žalobci ukládá pokuta ve výši 9.000.000,- Kč.

[10] Proti výroku II. a výroku III. prvostupňového rozhodnutí podal žalobce dne 12. 1. 2013 rozklad, kterým navrhl výrok II. a výrok III. pro jejich nezákonnost zrušit s tím, že výslovně uvádí, že žalobce nemůže než s žalovaným souhlasit, že správní řízení bylo bezpředmětné a mělo být zastaveno, a proto také nenapadá výrok I. předmětného rozhodnutí.

[11] Předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 25. 7. 2012, č. j. ÚOHS-R11/2012/VZ-13883/2012/310/PSe podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu prvostupňové rozhodnutí ve všech jeho třech výrocích potvrdil a podaný rozklad žalobce zamítl. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 7. 2012.

III. Obsah žaloby

[12] Žalobce úvodem žaloby zdůrazňuje, že svůj rozklad podal pouze do výroku II. a výroku III. prvostupňového rozhodnutí s tím, že do výroku I. rozklad nepodával ani on, ani jiný účastník správního řízení S214. Na základě toho pak tedy správní řízení S214 bylo pravomocně zastaveno. Přesto dne 26. 7. 2012 (tedy více než půl roku po pravomocném zastavení správního řízení S214) bylo žalobci doručeno napadané rozhodnutí, kterým předseda žalovaného rozhodl o potvrzení celého prvostupňového rozhodnutí.

[13] Na základě této skutečnosti je žalobce přesvědčen, že napadené rozhodnutí je nicotné ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu, jelikož správní rozhodnutí lze vydat pouze v probíhajícím správním řízení, nikoliv mimo něj nebo po jeho pravomocném skončení; jedná se tedy o překážku věci pravomocně rozhodnuté, tedy *res iudicata* (pozn. krajského soudu: v daném případě *res administrata*).

[14] Žalobce pak k bodu 44 napadeného rozhodnutí (kde: „výrok o zastavení řízení se týkal jen části řízení zahájené na návrh, tedy nikoliv celého správního řízení, jehož předmět byl v jeho průběhu rozšířen i z moci úřední, tj. bez návrhu“) argumentuje, že ve výroku I. se hovoří o zastavení řízení jako celku, nikoliv o žádném částečném zastavení řízení. Tvrzení předsedy žalovaného v napadeném rozhodnutí je tedy v příkrém rozporu s textem prvostupňového rozhodnutí. Navíc správní řízení tvoří nedílný celek, a není možné jej členit na část vedenou na návrh a na část vedenou z moci úřední. Žalobce dále uvádí, že z žádného dokumentu žalovaného v souvislosti s řízením S214 nevyplývá, že by žalovaný zahajoval správní řízení z moci úřední či by předmět řízení rozšiřoval nebo, že by se řízení S214 sestávalo ze dvou oddělitelných částí. V této souvislosti odkazuje na zásadu *ne bis in idem*, kdy nelze vést o tomtéž deliktu dvě řízení ani v oblasti správního trestání.

[15] Žalobce nezpochybnuje možnost žalovaného rozšířit předmět správního řízení zahájeného na návrh, ale s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 11. 2011, č.j. 62Af 52/2010-89 tvrdí, že se jedná stále o to stejné správní řízení zahájené na návrh podle § 113 ve spojení s § 114 odst. 1 ZVZ. Správní řízení S214 je z jeho pohledu řízení nedělitelné, v důsledku čehož je výrok I. prvostupňového rozhodnutí třeba vztáhnout na správní řízení jako na jeden celek.

[16] Žalobce zdůrazňuje, že to, že mezi výrokem I. prvostupňového rozhodnutí na jedné straně, a výroky II. a III. na straně druhé, existuje rozpor, namítal již ve svém rozkladu. Podle jeho názoru nemohl žalovaný rozhodnout tak, že jedním výrokem správní řízení S214 pro bezpředmětnost zastavil a druhým následným výrokem konstatoval spáchání správního deliktu. Toto jednání je dle něj odporující základním zásadám správního práva.

[17] S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74 a ze dne 22. 7. 2006, č.j. 6 A 76/2001-96 tedy žalobce dovozuje, že rozhodnutí předsedy žalovaného trpí natolik závažnou vadou v podobě absolutního nedostatku pravomoci k vydání rozhodnutí zcela mimo rámec správního řízení, že je nutno jej považovat za rozhodnutí nicotné.

[18] V dalších žalobních bodech žalobce uvádí argumenty (v případě, že by nebyl úspěšný s prvním žalobním bodem) k prokázání nezákonnosti napadeného rozhodnutí předsedy žalovaného o potvrzení výroku II. prvostupňového rozhodnutí o spáchání správního deliktu s důrazem především na vysvětlení problému s mimořádně nízkými nabídkovými cenami a jejich posouzení žalobcem a žalovaným. Dále pak také uvádí argumenty k nezákonnosti udělené pokuty (výrok III. prvostupňového rozhodnutí) i k její nepřiměřenosti. Konečně pak žalobu uzavírá uvedením dalších procesních pochybení žalovaného a jeho předsedy.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

[19] Předseda žalovaného ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 6. 11. 2012, navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Zároveň předseda žalovaného uvedl, že v řízení o rozkladu přezkoumal postup žalovaného ve správním řízení, které předcházelo vydání

prvostupňového rozhodnutí, z hlediska jeho zákonnosti. Stejně tak žalovaný přezkoumal z hlediska zákonnosti prvostupňové rozhodnutí. Ani v jednom případě nezákonnost neshledal. Správnost napadeného rozhodnutí žalovaný přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v rozkladu. Žalovaný má za to, že vypořádal všechny námitky rozkladu, přičemž v jejich smyslu prvostupňové rozhodnutí nesprávným neshledal.

[20] K žalobnímu bodu spočívající v tvrzené nicotnosti napadeného rozhodnutí, žalovaný uvádí, že výrokem I. prvostupňového rozhodnutí žalovaný zastavil správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu ve smyslu speciální úpravy § 114 ZVZ, a že toto zastavení se nemůže nikdy vztahovat k předmětu správního řízení o správním deliktu. Řízení o deliktu nemůže být nikdy zahájeno na základě žádosti, resp. návrhu, a jeho zastavení tudíž nelze spojovat s hypotézou § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Podle názoru žalovaného nemohlo dojít výrokem I. prvostupňového rozhodnutí k zastavení celého správního řízení, nýbrž pouze té části správního řízení, která byla vázána na existenci, resp. (bez)předmětnost, návrhu žalobce.

[21] Žalovaný dále tvrdí, že výrok I. prvostupňového rozhodnutí nemohl nabýt právní moci z důvodu podání rozkladu žalobcem a v něm uvedeného rozsahu námitek. Žalobce dle žalovaného v rozkladu výslovně namítal, že pochybění žalovaného tkví v tom, že výrokem I. prvostupňového rozhodnutí zastavil správní řízení pro jeho bezpředmětnost a následně v témže správním řízení rozhodl o tom, že zadavatel spáchal správní delikt. S odkazem na ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu uvádí, že na základě vůle žalobce byl žalovaný nad rámec přezkumu zákonnosti povinen přezkoumat i správnost všech výroků, tedy i výroku I. prvostupňového rozhodnutí. Nutnost tohoto postupu byla dána také nutností přezkumu řízení samotného, jež jejich současnému vydání předcházelo ve smyslu procesního vývoje předmětu řízení (jeho postupné rozšiřování).

[22] Vydání rozhodnutí, které obsahuje současně několik výroků o jednotlivých právech a povinnostech účastníků správního řízení považuje žalovaný za zákonný a správný postup obzvláště v situaci, kdy je předmět správního řízení z moci úřední rozšířen o tu část, kterou nelze jinak, než z moci úřední, vůbec zahájit. Žalovaný se nemůže ztotožnit s argumentací žalobce, že správní řízení v části zahájené z moci úřední (řízení o deliktu) je možné zastavit z důvodu nastalé bezpředmětnosti žádosti, kterou bylo zahájeno správní řízení v jiné jeho části (řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky).

[23] V dalších částech svého vyjádření se žalovaný vyjadřuje k argumentům žalobce uvedených v bodě [18] tohoto rozhodnutí.

[24] Žalobce v replice doručené zdejšímu soudu dne 14. 12. 2012 zdůraznil, že nadále trvá na své žalobě, na niž odkazuje, a k vyjádření předsedy žalovaného stran deklarované nicotnosti jeho rozhodnutí nadto uvádí, že nerozumí tomu, proč v případě, že měl v úmyslu zastavit správní řízení S214 pouze v části správního řízení vedeného na návrh, toto ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí neuvedl, když tak činí v jiných řízeních – např. rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2012, č.j. S309/2011/VU-13801/2011/540/GS. V komparaci tak dle

žalobce nelze dospět k jinému závěru, než že i kdyby právní předpisy umožňovaly zastavit správní řízení v části zahájené na návrh (což však dle žalobce neumožňují), žalovaný by musel tuto skutečnost ve výroku také uvést. Žalobce pak dále v replice rozvíjí v dalších souvislostech dílčí argumenty uvedené v samotné žalobě, zejména stran nemožnosti zahájení jednoho správního řízení v téže věci dvakrát, a pak dále doplňuje argumenty k vyslovení nezákonnosti výroku II. a výroku III. prvostupňového rozhodnutí.

V. Posouzení věci krajským soudem

[25] Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě dle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) osobou k tomu oprávněnou dle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. a jde o žalobu přípustnou ve smyslu ustanovení § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.

[26] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, 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.). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a na základě ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. bez nařízení jednání rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V.I. Zákonnost spojení řízení zahájeného na návrh a z moci úřední

[27] Mezi stranami není sporu, že správní řízení S214 bylo zahájeno na návrh neúspěšného uchazeče, jak bylo uvedeno v bodě [6] tohoto rozhodnutí. Nicméně se krajský soud musel zabývat otázkou, jestli toto správní řízení bylo rozšířeno také o řízení o spáchání správního deliktu na základě úkonu žalovaného uvedeného v bodě [7] nebo [8] tohoto rozhodnutí.

[28] Krajský soud shledává za prokázané, že žalovaný nabyl pochybnosti o souladu postupu žalobce nad rámec podaného návrhu dle bodu [6] tohoto rozhodnutí. Tyto pochybnosti pak účastníkům správního řízení prokazatelně sdělil nejprve přípisem ze dne 7. 10. 2011 (viz bod [7] tohoto rozhodnutí), a pak dále obsáhle rozvedl přípisem ze dne 3. 11. 2011 (viz bod [8] tohoto rozhodnutí), ve kterém také sdělil, že tímto úkonem rozšířil probíhající správní řízení S214 rovněž o věc možného spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ žalobcem.

[29] Nejprve bylo třeba posoudit, jestli byl žalobce o tomto rozšíření řízení řádně zpraven. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009 – 541: „předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.“ Krajský soud má za to, že stejné pravidlo se bude aplikovat i při rozšíření správního řízení v tomto případě. Jak je patrné ze spisové dokumentace, tak přes skutečnost, že byl předmětný přípis označen jako „Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení“, z jeho obsahu zcela prokazatelně vyplývalo, že žalovaný rozšiřuje předmět řízení o věc možného spáchání správního deliktu žalobcem.

Skutečnosti vedoucí k podezření ze spáchání správního deliktu žalovaný dostatečně určitě popsal, uvedl, na základě kterých zákonných ustanovení se domnívá, že došlo ke spáchání tohoto správního deliktu, a jaký případný postih žalobci hrozí. Žalobci (zvláště tehdy, když již byl zastupován renomovanou právní kanceláří) bylo, nebo minimálně mělo být, z obsahu přípisu zcela jasné, že žalovaný předmětné řízení S214 rozšiřuje o řízení ve věci spáchání správního deliktu.

[30] Krajský soud se musel dále zabývat otázkou, zda žalovaný mohl předmět řízení zahájeno na návrh neúspěšného uchazeče rozšířit, získal-li pochybnosti o zákonnosti postupu žalobce v jiných otázkách, než které byly předmětem správního řízení.

[31] V této věci krajský soud plně odkazuje na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 10. 11. 2011, č.j. 62Af 52/2010 – 89, kde v obdobném případě bylo rozhodnuto, že „rozšíření předmětu správního řízení nad rámec skutečností (podezření) plynoucích ze samotného návrhu na zahájení řízení uskutečnit lze. Žádné z ustanovení ZVZ odpověď přímo neposkytuje, a tedy ZVZ takový postup přímo nevylučuje, nadto není takový postup podle zdejšího soudu vyloučen ani aplikací žádného z ustanovení správního řádu, subsidiárně aplikovatelného (ZVZ neobsahuje pravidlo, podle něhož by se správní řád na řízení o přezkum úkonů zadavatele podle § 112 a násl. ZVZ neaplikoval), ani aplikací obecných zásad, jimiž by správní řízení před žalovaným mělo být ovládáno. Naopak má-li být smysluplně a efektivně zajištěn dohled nad zadáváním veřejných zakázek, pak přestože návrhové řízení o přezkum úkonů zadavatele v sobě nutně obsahuje prvek kontradiktornosti („navrhovatel“ proti „zadavateli“), je žalovaný oprávněn na základě podaného návrhu přezkoumat zadávací řízení jako celek a v něm dovodit i takové porušení ZVZ, na které původní návrh, který správní řízení o přezkum úkonů zadavatele vyvolal, žalovaného neupozorňoval. Nemělo by žádný praktický důsledek, aby např. řízení o návrhu bylo přezkoumáno „slepě“ pouze v mezích uplatněného návrhu a případně zastaveno, pokud by žalovaný v tomto rozsahu porušení ZVZ ze strany zadavatele nedovodil, či porušení ZVZ pouze v takto omezeném rozsahu dovozeno, a aby následně žalovaný z moci úřední podle § 113 ZVZ zahajoval další samostatné správní řízení o přezkum jiných úkonů zadavatele, u nichž podezření z porušení ZVZ dovodil. Takový postup by podle zdejšího soudu ani nikterak nešetřil procesní práva jeho účastníků. [...] Pokud tedy žalovaný vedl správní řízení i nad rámec vymezený původním návrhem vyloučeného uchazeče, pak nepochybil; naopak smysluplně naplnil svoji roli orgánu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek.“

[32] Žalovaný tedy zákonně rozšířil svým přípisem ze dne 3. 11. 2011 (viz bod [8] tohoto rozhodnutí) toto správní řízení S214 o věc spáchání správního deliktu žalobcem a vedl již tedy řízení nikoli již výlučně o návrhu neúspěšného uchazeče, ale také řízení ve věci spáchání správního deliktu. Krajský soud zdůrazňuje, že se jedná o stále stejné správní řízení, označené jako S214, pouze s rozšířeným předmětem. Možný argument o zahájení řízení nového zdejší soud vyvrací s odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 8. 2. 2002, č.j. 2 A 9/2001 – 62, kde: „Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemůže zahájit správní řízení z vlastního podnětu, nebylo-li ukončeno jiné, dříve zahájené správní řízení, jež se týkalo téže věci a identických účastníků řízení, ani v případě postupu orgánu dohledu podle § 57 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek“ [pozn. krajského soudu: podle současné právní úpravy ustanovení § 112 a násl. ZVZ].

[33] Na základě výše uvedeného má krajský soud za zřejmé, že po doručení přípisu žalovaného ze dne 3. 11. 2011 (viz bod [8] tohoto rozhodnutí) bylo správní řízení S214 zákonně vedeno jak ve věci návrhu neúspěšného uchazeče, tak ve věci spáchání správního deliktu žalobcem.

V.II. Výrok I. prvostupňového rozhodnutí, nabytí jeho právní moci a jeho vliv
na výroky II. a III. prvostupňového rozhodnutí

[34] Krajský soud se dále musel vypořádat se zcela zásadními na sebe navazujícími otázkami, které jsou mezi stranami sporné, a které mají elementární vliv na rozhodnutí ve věci samé. A to, jestli výrok I. prvostupňového rozhodnutí: 1.) byl napaden rozkladem žalobce; 2.) v závislosti na odpověď na otázku 1, jestli nabyl výrok I. právní moci; 3.) v závislosti na odpovědi na otázky 1 a 2, jestli se toto (ne)nabytí právní moci jakkoliv vztahuje na výroky II. a III. prvostupňového rozhodnutí, případně na celé správní řízení.

[35] Krajský soud považuje za nutné uvést výrok I. prvostupňového rozhodnutí: Správní řízení se podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavuje, neboť žádost navrhovatele – účastníků sdružení „SYNER – HST BČOV Pardubice“ – se stala zjevně bezpředmětnou.

[36] Na základě spisové dokumentace zdejší soud konstatuje, že v hlavičce rozkladu žalobce podaného dne 12. 1. 2012 je výslovně uvedeno: „s ohledem na uvedenou skutečnost zadavatel tímto využívá svého práva a v souladu s poučením Úřadu podává v zákonné lhůtě proti Výroku II. a Výroku III. rozhodnutí rozklad.“ Naprosto totožně je pak v závěru rozkladu uveden tento návrh: „Z výše uvedených důvodů zadavatel navrhuje, aby předseda Úřadu Výrok II. a Výrok III. rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 12. 2011, č.j. ÚOHS-S214/2011/VZ-12720/2011/530/RNi pro jejich nezákonnost zrušil.“ V samotném textu rozkladu je pak výslovně uvedeno: „zadavatel nemůže než s Úřadem souhlasit, že správní řízení bylo bezpředmětné a mělo být zastaveno, a proto také nenapadá Výrok I. rozhodnutí.“ Na základě výše uvedeného, i ze studia textace celého rozkladu, má krajský soud za zcela nezpochybnitelné, že žalobce se v rozkladu domáhal pouze přezkumu výroku II. a výroku III. prvostupňového rozhodnutí. Tento jeho postup je zcela zákonný na základě ustanovení § 82 odst. 1 správního řádu („odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné“) s užitím ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu („nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání“). Nemůže být tedy pochyb, že odpověď na otázku číslo 1 je, že výrok I. prvostupňového rozhodnutí nebyl napaden rozkladem žalobce.

[37] Vzhledem ke skutečnosti, že, jak je patrné ze spisové dokumentace, žádný další účastník správního řízení rozklad nepodal a povinností orgánu rozhodující o rozkladu je na základě ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu („odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to,

že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem“) ve spojení s ustanovením § 152 odst. 4 správního řádu, přezkoumat rozklad jen v rozsahu námitek, tedy v tomto případě jen do výroku II. a výroku III. prvostupňového rozhodnutí, přičemž výrok I. prvostupňového rozhodnutí se zcela jistě netýkal veřejného zájmu (toto nikdy ani nebylo žádnou ze stran tvrzeno), nevidí zdejší soud jediného důvodu, proč by prvostupňové rozhodnutí, co do výroku I., nemohlo nabýt právní moci. Na základě výše uvedeného má tedy zdejší soud za prokázané, že odpověď na otázku 2 zní: ano, tedy že výrok I. prvostupňového rozhodnutí nabyl právní moci uplynutím 15 denní lhůty pro podání rozkladu (běžící od doručení účastníkovi).

[38] Vzhledem k závěrům uvedeným zdejším soudem v bodě [33] tohoto rozhodnutí, tedy, že řízení S214 bylo vedeno jako jedno řízení ve dvou otázkách (ve věci návrhu neúspěšného uchazeče, tak ve věci spáchání správního deliktu žalobcem) a jelikož není z výroku I. prvostupňového rozhodnutí (a dokonce ani z jeho odůvodnění – viz body 84 – 89 prvostupňového rozhodnutí) jakkoliv patrné, že by žalovaný řízení zastavil pouze v jedné z těchto dvou věcí, má krajský soud za zřejmé, že řízení bylo zastaveno v celém rozsahu. K tomuto závěru přisvědčuje i ustálená praxe žalovaného (případnou zákonnost tohoto postupu zdejší soud v tomto řízení nehodnotí), kdy v jiných řízeních rozdělení rozhodnutí na výrok ve věci řízení na návrh a řízení z moci úřední, běžně činí – viz např. rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2012, č.j. S309/2011/VU-13801/2011/540/GS: „*Správní řízení ve věci návrhu navrhovatele [...] vyjma části návrhu týkající se spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. g) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění, při vyřízení námitek jmenovaného navrhovatele [...] se podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastavuje, neboť žádost se, s výjimkou uvedené části, stala zjevně bezpředmětnou.*“

[39] Krajskému soudu na základě výše uvedeného tedy nezbývá nic jiného, než prohlásit, že nabytím právní moci výroku I. prvostupňového rozhodnutí, jak bylo uvedeno v bodě [37] tohoto rozhodnutí, bylo správní řízení S214 v celém rozsahu pravomocně ukončeno.

[40] Krajský soud se musel dále zabývat otázkou, jaké důsledky má závěr uvedený v bodě [39] tohoto rozhodnutí na výroky II. a III. prvostupňového rozhodnutí. V tomto ohledu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č.j. 8 As 12/2005 – 51, kde tento soud judikoval: „*Rozhodnutí správního orgánu v řízení o uložení pokuty, jehož výrokem I se bez dalšího odůvodnění řízení zastavuje a jehož výrokem II se ukládá pokuta, je nepřezkoumatelné – ve vztahu k výroku I pro nedostatek důvodů, ve vztahu k oběma výrokům pro nesrozumitelnost spočívající v jejich vzájemné rozpornosti. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlédne z úřední povinnosti, byla-li zcela pomínuta odvolacím správním orgánem a krajským soudem, jejichž rozhodnutí se vypořádala pouze s odvolacími/žalobními námitkami, nevěnovala však pozornost nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.*“ Krajský soud v řešeném případě tedy musí postupovat obdobně, dát za pravdu žalobci a v intencích uvedeného rozhodnutí konstatovat, že výrok II. a výrok III. prvostupňového rozhodnutí jsou nepřezkoumatelné, a to pro nedostatek důvodů a jejich vzájemnou rozpornost. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí bezpochyby pochybil, pokud vedle sebe postavil

uvedené výroky. Žalobci pak nezbývalo nic jiného, než podat rozklad do výroků II. a III. napadeného rozhodnutí tak, aby předseda žalovaného tuto zjevnou nezákonnost napravil.

[41] Krajský soud pak také s odkazem na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp.zn. 6 A 100/94 [dostupné z ASPI], připomíná, že zastavením řízení ve věci správního deliktu správní orgán vyslovuje názor, že důvod řízení odpadl. Takovéto rozhodnutí není rozhodnutí procesním, ale je rozhodnutím ve věci samé a nabyde-li právní moci, tak má za následek, že věc je pravomocně rozhodnutá a řízení o ní je skončeno. Vnitřní výhrada správního orgánu nebo jeho omyl o právních důsledcích takového rozhodnutí (viz vyjádření žalovaného v bodě [21] tohoto rozhodnutí) jsou z hlediska požadavku právního státu na právní jistotu bezvýznamné.

V.III. Postup předsedy žalovaného v rozkladovém řízení, posouzení res administrata

[42] Krajský soud se tedy musel dále vypořádat s napadeným rozhodnutím předsedy žalovaného stran jeho žalobcem deklarované nicotnosti. Zdejší soud posuzoval právní otázku, jestli rozhodování o věci pravomocně rozhodnuté (res administrata) je tak závažnou vadou, která způsobuje nicotnost rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 77 správního řádu, nebo jestli takovéto rozhodnutí zakládá „jen“ jeho nezákonnost.

[43] Zdejší soud pro úplnost také uvádí, že není pochyb o tom, že předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí výrok I. prvostupňového rozhodnutí přezkoumával. Svědčí o tom jak samotný výrok napadeného rozhodnutí, tak také odůvodnění napadeného rozhodnutí (např. v bodech 40 nebo 44), tak ostatně také vyjádření žalovaného k žalobě uvedené v bodě [21] tohoto rozhodnutí.

[44] Krajský soud v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č.j. 7 Afs 68/2007 – 82, ve kterém: „*překážka věci pravomocně rozhodnuté není tak zásadní vadou řízení před správními orgány, která by způsobovala nicotnost správního rozhodnutí; jde o vadu řízení způsobující nezákonnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. K nezákonnosti správního rozhodnutí lze v řízení před správními soudy, které je striktně založeno na dispoziční zásadě, přihlížet toliko k námitce žalobce.*“ shledává, vzhledem ke skutečnosti, že žalobce namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí, a že předseda žalovaného prokazatelně rozhodoval o věci pravomocně rozhodnuté, napadené rozhodnutí za nezákonné pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz bod [40] tohoto rozhodnutí).

[45] Na základě výše uvedeného tedy zdejší soud musel posoudit rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 7. 2012, č.j. ÚOHS-R11/2012/VZ-13883/2012/310/PSe, za nezákonné ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude vázán právními názory zdejšího soudu (zejména dle bodu [40] tohoto rozhodnutí).

V.IV. Ostatní žalobní body

[46] Na základě výše uvedených skutečností, pak krajský soud nezkoumal samotné obsahové námitky žaloby uvedené v bodě [18] tohoto rozhodnutí.

[47] Krajský soud však považuje za vhodné závěrem jako *obiter dictum* a *pro futuro* rozhodovací praxe žalovaného připomenout rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2008, č.j. 62 Ca 49/2007 – 107, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č.j. 1 Afs 40/2009 – 144, ve kterém: „zákon nestanovuje, kdy je nabídková cena mimořádně nízká, a ponechává posouzení této skutečnosti na zadavateli, resp. hodnotící komisi. Pokud zadavatel neshledá žádnou nabídkovou cenu jako mimořádně nízkou, zákon mu neukládá tento jeho názor jakkoliv zdůvodnit, ani ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek, ani kdekoliv jinde.“ Dále také ze stejných důvodů zdejší soud připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007 – 135 [publikovaný ve Sb. NSS pod č. 1338/2007], kde: „správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného jednání. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty *stricto sensu* materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků). Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání.“

VI. Shrnutí a náklady řízení

[48] Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, soud zjistil, že v dané věci došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Soud tedy zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

[49] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl úspěšný žalobce zastoupen advokátem, tak mu přísluší právo na náhradu nákladů řízení dle Vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění k datu podání jednotlivých podání (§ 15 advokátního tarifu), které představuje odměna za právní zastoupení advokátem (tarifní hodnota dle § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2012), a to za 3 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí zastoupení, žaloba,

replika) a 3x režijní paušál dle § 13 advokátního tarifu, celkově ve výši vyčíslené na částku 7.200 Kč, tj. 8.640 Kč vč. DPH, a dále pak zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč. Zaplacený soudní poplatek ve výši 1.000 Kč za návrh na odkladný účinek se nepřiznává, jelikož žalobce v této věci úspěch neměl.

P o u ě n í: 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.

V Brně dne 6. srpna 2014

Za správnost vyhotovení:
Kristýna Pejčochová

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu