



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Obec Červená Voda**, se sídlem Červená Voda 268, zastoupené JUDr. Petrem Nuckollsem, advokátem se sídlem Barcalova 2, Ústí nad Orlicí, proti **žalovanému: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 1. 12. 2010, č. j. ÚOHS-R100/2010/VZ-18149/2010/310-ASc, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2012, č. j. 62 Af 14/2011 – 74,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Petra Nuckollse, advokáta se sídlem Barcalova 2, Ústí nad Orlicí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „stěžovatel“) udělil Obci Červená Voda (dále jen „žalobce“) svým rozhodnutím ze dne 16. 7. 2010, č. j. ÚOHS-S151/2010/VZ-7947/2010/510/MOn, pokutu ve výši 60 000 Kč. Tuto pokutu stěžovatel uložil dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc, za porušení povinností dle § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Tohoto správního deliktu se žalobce měl dopustit tím, že ze zadávacího řízení na zakázku „Smuteční síň v Červené Vodě“ nevyloučil vybraného uchazeče pro neprokázání kvalifikace v požadovaném rozsahu. Dále se žalobce měl dopustit i porušení § 74 odst. 7 téhož zákona, a to tím, že jmenoval do hodnotící komise osobu, která byla ve vztahu k veřejné zakázce podjatá, a tato osoba se podílela na hodnocení nabídek. Tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky.

Rozklad žalobce proti uvedenému rozhodnutí zamítl předseda stěžovatele svým rozhodnutím ze dne 1. 12. 2010, č. j. ÚOHS-R100/2010/VZ-18149/2010/310-ASc. V něm potvrdil závěry původního rozhodnutí, neboť vybraný uchazeč skutečně neprokázal splnění požadované kvalifikace. Současně předseda žalovaného potvrdil i závěr o podjatosti jednoho

z členů hodnotící komise, neboť ten byl v minulosti jednatelem vybraného uchazeče a uchazeč prokazoval splnění kvalifikačního předpokladu mj. i osvědčením o autorizaci vydaným na jméno člena hodnotící komise. V takovém případě neměla být nabídka vůbec hodnocena a hodnocení se neměl účastnit podjatý člen komise.

Citované rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. Ten jí rozsudkem ze dne 19. 7. 2012, č. j. 62 Af 14/2011 – 74, vyhověl. Po posouzení žaloby dospěl soud k závěru, že výrok II. rozhodnutí stěžovatele nevymezuje postihovaný skutek (jmenování podjaté osoby) takovým způsobem, aby byla vyloučena zaměnitelnost se skutky jinými. Vadné vymezení skutku mělo konkrétně spočívat v neuvedení toho, která konkrétní osoba měla být ve vztahu k veřejné zakázce podjatá. Žalobním námitkám směřujícím proti zbylé části rozhodnutí krajský soud nevyhověl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu nyní stěžovatel brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

Vada napadeného rozsudku dle stěžovatele spočívá v tom, že krajský soud nesprávně posoudil, zda stěžovatel ve výroku II. popsal skutek natolik, aby byla vyloučena jeho zaměnitelnost se skutkem jiným. Popis skutku obsahuje všechny znaky právní povinnosti a skutkové podstaty správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 74 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách.

Stěžovatel spatřuje naplnění zmíněného správního deliktu v tom, že žalobce jako zadavatel jmenoval do hodnotící komise osobu, která byla ve vztahu k veřejné zakázce podjatá a podílela se na hodnocení nabídek. Bližší určení jiných částí skutkového děje jde nad rámec zákona, a proto je rozhodnutí krajského soudu nezákonné.

K tomuto nesprávnému závěru krajský soud dospěl tak, že nedůvodně vybral z předmětného skutku právě a jen část vymezující „člena hodnotící komise“. Dle stěžovatele by z tohoto pohledu byl nedostatečný vlastně celý výrok II. rozhodnutí, což však krajský soud nekonstatoval. To proto, že z výroku neplyne nejen určení podjaté osoby, ale také určení zadávacího řízení, časový údaj o jmenování podjatého člena komise, určení veřejné zakázky, časový údaj o tom, kdy se podjatý člen účastnil hodnocení nabídek, a dále také všechny okolnosti, z nichž podjatost člena komise vyplývá.

Výběr pouze jednoho z prvků popsaného skutku svědčí o nesprávnosti názoru krajského soudu. *Ad absurdum* by bylo možné dospět k závěru, že stěžovatel nemůže již se žalobcem vést řízení o správním deliktu pro porušení § 74 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách v jiných zadávacích řízeních, neboť v tomto správním řízení vůbec nevymezil posuzované zadávací řízení, a tak mu ve vedení jiných řízení se žalobcem brání překážka věci rozhodnuté.

Tento závěr si však krajský soud neosvojil a ani nemohl, protože určení zadávacího řízení, veřejné zakázky a údaje o tom, kdy byla podjatá osoba do hodnotící komise jmenována, plyne z dalších částí odůvodnění, např. z návětí a odůvodnění. Podrobnější vymezení skutku včetně určení podjaté osoby je tak nadbytečné, nezákonné a supluje odůvodnění.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobce se ve svém vyjádření ztotožnil s názorem krajského soudu. Výrok rozhodnutí stěžovatele je natolik neurčitý, že by se překážka věci rozhodnuté uplatnila ve vztahu ke všem členům zadávací komise. Výrok by měl obsahovat právní a skutkové věty, přičemž ve větách skutkových by se správní orgán neměl omezit jen na citaci zákonných znaků deliktu, neboť ty mají být obsahem právních vět. V rozhodnutí stěžovatele je popis skutku potlačen jeho právní kvalifikací. Obviněný má právo, aby byl seznámen s tím, jaké jeho jednání je považováno za protiprávní.

Žalobce dále citoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73. Dle jeho názoru by výrok rozhodnutí neobstál ani ve světle dřívější judikatury správních soudů. V závěru svého vyjádření žalobce nastínil, v čem by mohl být spatřován jeho správní delikt a v čem nikoliv.

Z uvedených důvodů považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a poté dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Rozhodnou otázkou pro posouzení kasační stížnosti je otázka, zda výrok II. rozhodnutí stěžovatele je dostatečně určitý. V tomto výroku stěžovatel vymezil skutek žalobce tak, že ten „*nedodržel postup stanovený v § 74 odst. 7 zákona [o veřejných zakázkách - poznámka NSS], když jmenoval do hodnotící komise osobu, která byla ve vztahu k veřejné zakázce podjatá a podílela se na hodnocení nabídek, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejbhodnější nabídky, a došlo k uzavření smlouvy.*“

Stěžovatel je toho názoru, že tento výrok z hlediska jeho určitosti ob stojí. Dle krajského soudu a žalobce však tento výrok nemůže obstát, pokud na něj budou aplikovány závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS (citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz).

V tomto usnesení dospěl Nejvyšší správní soud mimo jiné k závěru, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. To proto, že v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zaručit jen uvedením popisu skutku podle výše zmíněných požadavků.

Podle Nejvyššího správního soudu je taková míra podrobnosti „*nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. [...] Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto*

náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. “Dále je také třeba „vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“

Na základě citovaného rozhodnutí je zřejmé, že pro posouzení dostatečnosti rozsahu napadeného výroku je nevýznamná argumentace stěžovatele, podle níž bližší specifikace jednání žalobce vyplývá z jiných částí rozhodnutí. Pokud sám výrok rozhodnutí neobsahuje dostatečný popis trestaného skutku, není možné toto pochybení napravit v odůvodnění rozhodnutí. To ostatně konstatoval již krajský soud v napadeném rozsudku, ovšem bez jakéhokoliv odrazu v následné stížní argumentaci stěžovatele. Tato námitka tedy není důvodná.

Stěžovatel dále tvrdí, že ve výroku uvedené „*vymezení skutku plně odpovídá právní povinnosti, resp. znakům skutkové podstaty, obsažené v ustanovení § 74 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách.*“ Nejvyšší správní soud připomíná, že skutková podstata je obecně chápána jako souhrn právně relevantních znaků, které musí být dány, aby byl použit určitý právní institut. Ve správním právu trestním určuje jednotlivé druhy správních deliktů a odlišuje je od sebe navzájem. Doktrína trestního práva k pojmu skutkové podstaty uvádí, že jde o pojem „*označující zákonný typ trestného činu (jebo ‚model‘, ‚šablonu‘). Podle něho se [...] konkrétní skutkový děj, jednotlivý čin právně posuzuje s cílem zjistit, zda tu je, či není vina pachatele trestným činem.*“ (Kratochvíl V. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, s. 169–170). Namítá-li tedy stěžovatel, že vymezení skutku plně odpovídá znakům skutkové podstaty, Nejvyšší správní soud k tomu může jen podotknout, že vymezení skutku znakům skutkové podstaty samozřejmě odpovídat musí, jinak by stěžovatel nesměl žalobce trestat.

Touto svou námitkou však stěžovatel nemůže vyvrátit závěr krajského soudu o nedostatečně formulovaném výroku. Je-li skutková podstata zákonným typem, nestačí, aby vymezení trestaného jednání odpovídalo jejím znakům. Je třeba, aby stěžovatel uvedl další podrobnosti, kterými vymezí jednání žalobce natolik určitě, že vyloučí možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek, a které současně dovolí posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě, jak požaduje výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu. Ostatně již Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 4. 3. 1994, sp. zn. 3 To 105/93, publ. pod č. 43/94 Sb. NS, dospěl k závěru, že nestačí, pokud se státní orgán při popisu trestaného jednání omezí na citaci zákonných znaků (byť jen v některých směrech).

V posuzované věci má nedostatečně určité formulovaný výrok za následek, že není zřejmé, který ze členů hodnotící komise byl ve vztahu k veřejné zakázce podjatý. V případě, že by stěžovatel v průběhu času dospěl k poznatkům nasvědčujícím tomu, že podjatých členů komise bylo více, nebylo by z takto nedostatečného výroku možné posoudit, zda za nově tvrzený delikt nebyl žalobce už trestán. Jinými slovy, nebylo by možné posoudit, zda byla dodržena ústavní zásada zákazu dvojího trestání.

Dále stěžovatel namítá, že krajský soud vybral pouze určení podjaté osoby jako nedostatek formulace výroku rozhodnutí. Podle soudem stanovených měřítek bylo na místě označit i jiné části výroku za nedostatečně určité. Tomuto tvrzení stěžovatele může Nejvyšší správní soud z části přisvědčit. I v jiných částech je totiž posuzovaný výrok neurčitý: není zřejmé, o kterou veřejnou zakázku a které zadávací řízení se jedná. Právě bližší určení těchto skutkových okolností ve výroku rozhodnutí vymezuje trestané jednání žalobce natolik přesně, že vylučuje nebezpečí dvojího potrestání či založení překážky věci rozhodnuté, aniž by to stěžovatel zamýšlel.

pokračování

Jak bylo uvedeno výše, povinnosti bližšího určení skutkových okolností se stěžovatel nemůže zprostit odkazem na odůvodnění, které tyto okolnosti již blíže popisuje. Předseda stěžovatele ovšem také uvedl, že určení posuzované veřejné zakázky a zadávacího řízení plyne též z návštějí jeho rozhodnutí (z povahy věci plyne, že stěžovatel míní *záhlaví* rozhodnutí). I při posuzování této námitky je na místě vyjít z výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu. Je-li konkrétní popis skutku obsažený ve výroku rozhodující pro určení práv a povinností trestaného subjektu, či posouzení dalších otázek (vyloučení záměny skutku, vyloučení opakovaného postihu za týž skutek atd.), mohla by být námitka stěžovatele úspěšná jen za předpokladu, že toto záhlaví správního rozhodnutí je součástí jeho výroku. Tak tomu ovšem není, záhlaví a výrok jsou rozdílné části správního rozhodnutí. Jak konstatoval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 226/95 – 22, publ. pod. č. 835/2001 SJS, „*je třeba lišit ‚výrok‘ jako nejdůležitější – většinou i vhodně graficky oddělenou – součást správního aktu. Výrok v sobě nese (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návštějí, odůvodnění, poučení o opravném prostředku atp.) autoritativní úpravu práv a povinností, která představuje vlastní kvintesenci správního aktu.*“

Je tedy třeba rozlišovat mezi záhlavím rozhodnutí, ve kterém stěžovatel skutečně označil účastníky a projednávanou věc, a samotným výrokiem tohoto rozhodnutí, kde tyto informace chybí. Jen výrok závazně určuje práva a povinnosti žalobce a jen podle výroku je možné hodnotit, ve vztahu ke které veřejné zakázce a zadávacímu řízení byl žalobce trestán. Určení toho, který člen hodnotící komise byl ve vztahu k zakázce podjatý, je pak významné pro hodnocení rozsahu a závažnosti protiprávního jednání žalobce. Stěžovatel tedy měl v samotném výroku svého rozhodnutí určit posuzovanou veřejnou zakázku, konkrétní zadávací řízení a podjatého člena výběrové komise.

Oproti tomu výrok nemusí obsahovat údaje o tom, kdy byla podjatá osoba členem komise jmenována, a popis všech okolností, ze kterých podjatost člena komise vyplývá. Popis skutku má být stručný a jasný, do výroku nepatří okolnosti, které nejsou relevantní ani z hlediska zákonných znaků příslušného protiprávního jednání, ani z hlediska individualizace skutku, tak aby nemohl být zaměněn s jiným (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 77/2010 – 156). Údaj o datu jmenování podjaté osoby není pro výrok významný, neboť účelem § 74 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách je zajištění toho, aby zakázka byla hodnocena nestranně. Je to právě otázka hodnocení předložených nabídek, nikoliv otázka jmenování hodnotitele, která je klíčová. O tom svědčí i § 74 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, který upravuje postup pro vyloučení podjatého člena komise, který již byl jmenován. Popis okolností, pro něž má být člen hodnotící komise podjatý, také není nezbytný, neboť důvod podjatosti není zákonným znakem příslušné skutkové podstaty a skutek je dostatečně určen výše nastíněných popisem ostatních, významných okolností. Popis důvodů podjatosti tak má své místo v odůvodnění rozhodnutí, čímž zůstane zachována i zásada stručnosti popisu skutku.

Nejvyšší správní soud tedy nemůže stěžovateli přisvědčit v tom, že napadený rozsudek je nezákonný. Námitka, že posuzovaný výrok je nedostatečný i v jiných částech, než určil krajský soud, nemůže zpochybnit závěr o neurčitosti tohoto výroku. Je-li si stěžovatel vědom dalších nedostatků, může je sám v dalším řízení odstranit. Lze uzavřít, že výrok stěžovatele by v každém ohledu nedostál požadavku na jeho určitost, krajský soud tedy posoudil rozhodnou právní otázku správně.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna činí podle § 9 odst. 4 písm. d) uvedené vyhlášky 3 100 Kč, a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), dohromady tedy 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, celkové náklady řízení je tak třeba zvýšit o tuto daň na 4 114 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. listopadu 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu