



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Městská část Praha 2**, IČO 00063461
sídlem nám. Míru 20/600, 120 39 Praha 2
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Krutákem
sídlem Revoluční 724/7, 110 00 Praha 1

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

o žalobách proti rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže
ze dne 16. 4. 2018, č. j. ÚOHS-R244,247/2014/VZ-11256/2018/300/Pse,
a ze dne 19. 9. 2018, č. j. ÚOHS-R0117/2018/VZ-27301/2018/323/PBI,

takto:

- I. Žaloby se **zamítají**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014, č. j. ÚOHS-S625/2013/VZ-10148/2014/524/Zku (dále jen „**rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014**“), shledal žalovaný žalobce vinným ze

spáchání správních deliktů dle § 120 odst. 1 písm. a) (výrok I.) a d) (výrok II.) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) a uložil žalobci pokutu dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve výši 70 000 Kč (výrok III.) a zákaz plnění smlouvy dle § 118 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách (výrok IV.). Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014 brojil žalobce **rozkladem ze dne 8. 7. 2014**, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 7. 2015, č. j. ÚOHS-R244,247/2014/VZ-17588/2015/321/Bry (dále jen „**rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 14. 7. 2015**“), zamítl, přičemž rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014 potvrdil. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 14. 7. 2015 napadl žalobce žalobou, o níž Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 6. 2017, č. j. 31 Af 43/2015-63 (dále jen „**rozsudek č. j. 31 Af 43/2015-63**“) tak, že rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 14. 7. 2015 zrušil pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť závěr správních orgánů o spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a dále pro nezákonnost, neboť se žalovaný při udělování sankce za tvrzené správní delikty dopustil porušení zákazu dvojího přičítání téhož, přičemž věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Proti rozsudku č. j. 31 Af 43/2015-63 podal žalovaný kasační stížnost, jež **Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 1. 2018, č. j. 4 As 173/2017-34** (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz) zamítl.

2. V návaznosti na výše citované pravomocné rozsudky vydal předseda žalovaného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018, č. j. ÚOHS-R244,247/2014/VZ-11256/2018/300/Pse (dále jen „**napadené rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018**“), jehož
 - výrokem I. potvrdil výrok I. rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014, kterým žalovaný rozhodl, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, a to tím, že jednal v rozporu se zásadou transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách v návaznosti na § 80 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, přičemž rozklad žalobce ze dne 8. 7. 2014 tedy v tomto rozsahu zamítl;
 - výrokem II. zrušil výroky II., III., IV. rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2014 a věc vrátil žalovanému k novému projednání, neboť žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci ohledně podmínek pro naplnění delikttní odpovědnosti žalobce podle § 120 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, při ukládání pokuty žalobci porušil zásadu zákazu dvojího přičítání téhož, odůvodnění konkrétní výměry pokuty provedl žalovaný nepřezkoumatelným způsobem, neboť neuvedl, jaký vliv měly tvrzené přítěžující okolnosti na stanovení výměry pokuty
3. V návaznosti na výrok II. napadeného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 12. 6. 2018, č. j. ÚOHS-S625/2013/VZ-17330/2018/542/PKn (dále jen „**rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018**“), kterým zastavil správní řízení ve věci spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách žalobcem (výrok I.); uložil žalobci pokutu za spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve výši 45 000 Kč (výrok II.); uložil žalobci zákaz plnění realizační smlouvy dle § 118 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách (výrok III.). Proti výroku II. a III. rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 brojil žalobce **rozkladem ze dne 27. 6. 2018**, o němž předseda žalovaného rozhodl rozhodnutím ze dne 19. 9. 2018, č. j. ÚOHS-R0117/2018/VZ-27301/2018/323/PBI (dále jen „**napadené**“

rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018“) tak, že rozklad ze dne 27. 6. 2018 zamítl, přičemž výroky II. a III. rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 potvrdil.

4. Žalobou ze dne 18. 6. 2018 se žalobce u Krajského soudu v Brně domáhá zrušení výroku I. napadeného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobou ze dne 21. 11. 2018 se žalobce u Krajského soudu v Brně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. S ohledem na skutečnost, že obě žaloby směřují proti rozhodnutím týkajícím se jediného správního deliktu, rozhodl Krajský soud v Brně usnesením ze dne 13. 9. 2019, č. j. 31 Af 48/2018-56 dle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“) o spojení věcí vedených o těchto žalobách ke společnému řízení.

II. Stanoviska účastníků řízení týkající se napadeného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018

5. Žalobce v podané žalobě ze dne 18. 6. 2018 poukazuje na novou právní úpravu zadávání veřejných zakázek, jež neobsahuje povinnost vypracovat zprávu o posouzení a hodnocení nabídek, jako tomu je v § 80 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Zadavateli není stanovena jakákoliv povinnost se k mimořádně nízké nabídkové ceně vyjadřovat. S ohledem na § 48 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“) zadavatel není povinen, ale pouze oprávněn, vyloučit účastníka ze zadávacího řízení, nezdůvodnil-li mimořádně nízkou nabídkovou cenu obsaženou v jeho nabídce. Jednání žalobce tedy mělo být dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod posouzeno podle nové právní úpravy, která je pro žalobce příznivější. Napadené rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 je nedostatečně odůvodněno, neboť předseda žalovaného se nezabýval aplikací čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Neuvádí konkrétní práva a povinnosti žalobce vycházející z nové právní úpravy, odkazuje se pouze na obecný § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek upravující základní zásady zadávacího řízení. S ohledem na čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nelze dovozovat povinnosti žalobce jako zadavatele bez jejich konkrétního „zakotvení“ v zákoně. Předseda žalovaného se v napadeném rozhodnutí taktéž vůbec nezabýval novou právní úpravou v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), která tvoří obecnou právní úpravu posuzování přestupků a použije se subsidiárně i na delikty dle zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek – žalovaný se nezabýval vymezením subjektu, který může spáchat správní delikt, nezkoumal, zda nenastaly okolnosti zániku odpovědnosti za přestupek dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Například posouzení přičitatelnosti jednání fyzické osoby je schopné vyvrátit odpovědnost žalobce za přestupek.
6. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 17. 9. 2018 odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dodává, že ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod má být ve věci žalobce hodnoceno to, zda by jednání zadavatele bylo v souladu se zásadou transparentnosti i podle zákona o zadávání veřejných zakázek, a nikoli to, zda zákon o zadávání veřejných zakázek nadále obsahuje či neobsahuje nějakou kogentní právní úpravu formy jeho jednání, kterým má být při posouzení zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny zásada transparentnosti naplňována. Žalobce totiž není postihován za nedodržení zákonem předepsané formy jeho jednání, nýbrž za jeho obsah zakládající rozpor se zásadou transparentnosti v postupu v zadávacím řízení. Pokud zákon o zadávání veřejných zakázek povinnost vypracovat zprávu o posouzení a hodnocení

nabídek dle § 80 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách nepřebíral, pak to není relevantní okolností ve vztahu k samotné nutnosti dodržování zásady transparentnosti, jež i v zákoně o zadávání veřejných zakázek obsažena beze změny i nadále. Zadavatel je povinen v rámci posouzení nabídek z hlediska mimořádně nízkých nabídkových cen uchazečů dodržet zásadu transparentnosti a vypracovat tak dokument, z něhož bude uchazečům zřejmé, jakým způsobem dospěl k výsledkům posouzení zdůvodnění mimořádně nízkých nabídkových cen uchazečů, třebaže zákon o zadávání veřejných zakázek nepřevzal konkrétní povinnost zadavatele vypracovat zprávu o posouzení a hodnocení nabídek při jejich posuzování z hlediska mimořádně nízkých nabídkových cen. Žalobní argumentace, že v případě, kdy zadavatel v zadávacím řízení mimořádně nízkou nabídkovou cenu neidentifikuje a účastníka nevyzve k objasnění mimořádně nízké nabídkové ceny, není povinen tento svůj postup v dokumentaci o zadávacím řízení blíže zdůvodňovat, se mýlí s nosnými důvody výroků I. správních rozhodnutí. Žalobce totiž v zadávacím řízení mimořádně nízké nabídkové ceny identifikoval a k jejich písemnému zdůvodnění uchazeče vyzval. Rozsah a obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí z hlediska eventuální větší míry příznivosti pozdější právní úpravy byl zcela dostačující k závěru ohledně absence předpokladů jejího použití. Předseda žalovaného postupoval v řízení o rozkladu v souladu s § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, v souladu s § 112 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky zhodnotil, zda úprava tam obsažená není pro žalobce příznivější a zda nezanikla odpovědnost žalobce za přestupek, přičemž dospěl k záporným odpovědím na tyto otázky. Vzhledem k tomu, že žalobce v průběhu správního řízení námitky ohledně příznivosti konkrétních ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky nevzněl, nebyl důvod se k nové úpravě výslovně vyjadřovat. Zánik delikt ní odpovědnosti nebyl žalobcem v průběhu správního řízení namítán a není zpochybňován ani v žalobě. Dle § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyl žalovaný povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání by bylo přičitatelné žalobci. Žádné okolnosti nezpochybňovaly skutečnost, že pachatelem předmětného správního deliktu je žalobce.

7. V replice ze dne 3. 12. 2018 žalobce opakuje argumentaci uvedenou v žalobě nebo závěry z ní vyplývající. Dodává, že dle nové právní úpravy neexistuje nárok ostatních účastníků na vyloučení toho, kdo údajně mimořádně nízkou nabídkovou cenu předkládá. Dle § 48 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek je vyloučení účastníka právem zadavatele, nikoliv jeho povinností, a jeho jednáním tedy nemůže dojít k jakémukoliv ovlivnění výsledku zadávacího řízení. Ovlivnění, nebo možnost ovlivnění je přitom nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o spáchání přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, ale i dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Dle jeho názoru je i míra transparentnosti odvozena od platné právní úpravy a proto jednání, které bylo dle zákona o veřejných zakázkách netransparentní, může být dle zákona o zadávání veřejných zakázek již dostatečně transparentní. Vyjádření žalovaného nemůže jakkoli doplňovat odůvodnění správních rozhodnutí. Nedostatečné odůvodnění je jedním z důvodů, pro které se žalobce cítí být poškozen na svých právech.

III. Stanoviska účastníků řízení týkající se napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018

8. Žalobce v podané žalobě ze dne 21. 11. 2018 uvádí, že je přesvědčen, že se nedopustil žádného správního deliktu, za který by mu měla být uložena pokuta. Napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 je dle jeho názoru nezákonné. Žalovanému byla známá skutečnost, že žalobce podal proti napadenému rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 žalobu, měl

řízení přerušit do doby vydání soudního rozhodnutí v řízení 31 Af 48/2018. Řízení o potencionální výši pokuty za tento přestupek, je nestandardní a neekonomické. Žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobce uvedenými v rozkladu, zejména s námitkou zákazu dvojího přičítání téhož, rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Ve správních rozhodnutích není odůvodněn výpočet snížení pokuty o 25 000 Kč od původní hodnoty. Snížení je pouze formálního charakteru, bez přihlédnutí ke skutečnému stavu, který odůvodňuje násobně větší snížení pokuty nebo dokonce i upuštění od jejího stanovení. Prvostupňové rozhodnutí se nezabývalo všemi hledisky vyplývajícími z § 121 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, je nepřezkoumatelné. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 potvrdil, že žalovaný při vyměření pokuty nepřihlédl k rozsahu plnění realizační smlouvy a že vycházel z nesprávného údaje při stanovení doby uplynulé od údajného spáchání deliktu. Přesto potvrdil nezákonné stanovení pokuty. Po přihlédnutí k polehčujícím okolnostem měla být předsedou žalovaného pokuta snížena. Napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 je vnitřně rozporné. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakými úvahami se žalovaný řídil při přezkoumání výše pokuty a jak přihlédl k „novým“ okolnostem svědčícím pro snížení pokuty.

9. Žalovaný ve svém vyjádření doručeném Krajskému soudu v Brně dne 18. 2. 2019 uvádí, že splnil, co mu bylo krajským soudem uloženo (odůvodnil výši pokuty ve vztahu k předmětnému správnímu deliktu a zohlednil všechny okolnosti, které v posuzovaném případě shledal, neposuzoval jako přitěžující okolnost to, že žalobce v protokolu z jednání komise ze dne 23. 8. 2013 neuveřejnil ani ty části zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny uvedené v podkladu, které neobsahovaly obchodní tajemství). Předseda žalovaného se vypořádal se všemi námitkami uvedenými v rozkladu. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 i napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 se dostatečně zabývala hledisky ve smyslu § 121 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Předseda žalovaného se rovněž zabýval tím, zda dílčí pochybení žalovaného mohla mít vliv na správnost určení výměry pokuty a dospěl k závěru, že nikoliv. Správní rozhodnutí obou stupňů tvoří jeden celek, nedostatky jednoho rozhodnutí mohou být zhojeny argumenty druhého.

IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud v Brně na základě včas podaných žalob přezkoumal napadená rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 a ze dne 19. 9. 2018 v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jejich vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), pouze v případě hmotněprávní úpravy rozhodné pro posuzovaný správní delikt soud s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod vycházel z právního stavu v době spáchání tvrzeného správního deliktu). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
11. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 se zabývalo přezkumem výroků o sankci a zákazu plnění smlouvy obsažených v rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018, jež jsou výroky akcesorickými k výroku o vině, zabýval se soud v první řadě žalobními námitkami směřujícími proti napadenému rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018, tedy námitkami směřujícími proti výroku o vině žalobce za předmětný správní delikt dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

IV. 1 Přezkum napadeného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018

12. Jádrem sporu mezi stranami je otázka, zda právní úprava obsažená v zákoně o zadávání veřejných zakázek, účinném od 1. 10. 2016, je právní úpravou pro žalobce příznivější či nikoliv, respektive přezkoumatelnost posouzení této otázky ze strany žalovaného. Žalobce se dovolává aplikace zásady vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jež je analogicky aplikovatelná v oblasti správního trestání (tedy v oblasti postihování správních deliktů), a jež ukládá povinnost orgánům státní moci aplikovat pozdější právní úpravu, je-li tato pro pachatele příznivější. Není-li tomu tak, trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán (k tomu srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, dostupný na nalus.usoud.cz).
13. V prvé řadě je třeba vyvrátit tvrzení žalobce, že zákon o zadávání veřejných zakázek již neobsahuje povinnost vypracovat zprávu o posouzení a hodnocení nabídek, jako tomu bylo v § 80 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a to s odkazem na § 119 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, dle kterého „[z]adavatel pořídí písemnou zprávu o hodnocení nabídek, ve které uvede a) identifikaci zadávacího řízení, b) fyzické osoby, které se na hodnocení podílely [...], c) seznam hodnocených nabídek a d) popis hodnocení“. Stejně jako tomu bylo v režimu zákona o veřejných zakázkách, i v případě hodnocení nabídek podaných v rámci zadávacího řízení nadlimitní veřejné zakázky je zadavatel povinen vyhotovit písemnou zprávu o hodnocení nabídek, ve které uvede alespoň skutečnosti specifikované zákonem. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je jedním z klíčových dokumentů pořizovaných v rámci zadávacího řízení, neboť je přístupná všem uchazečům a mělo by z ní tedy být patrné, jak zadavatel postupoval a jakým způsobem dospěl k výsledkům nejen hodnocení nabídek, ale také k jejich posouzení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 180/2016-32). Právě zpráva o posouzení a hodnocení nabídek „slouží na jedné straně zadavateli, pro něhož je mj. i nástrojem k přezkoumání postupu hodnotící komise a pro případné rozhodnutí o novém posouzení a hodnocení nabídek, na straně druhé uchazečům, pro něž je základním zdrojem informací o procesu posouzení a hodnocení. Přestože je v případě přezkoumání zákonnosti postupu zadavatele ÚOHS oprávněn nahlédnout i do jiné dokumentace o veřejné zakázce (např. protokoly o jednání komise), je i z jeho pohledu zpráva o posouzení a hodnocení nabídek jedním ze stěžejních dokladů při provádění přezkumné činnosti (Podešva, V. a kol. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-213-3).“
14. K otázce zjištění a následného hodnocení mimořádně nízkých nabídkových cen právní úprava skutečně s účinností zákona o zadávání veřejných zakázek doznala určitých změn, zejména co se týče povinností zadavatele v situaci, kdy nabídka uchazeče o veřejnou zakázku obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Zatímco § 77 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách ukládal zadavateli povinnost vyřadit nabídku uchazeče, jejíž mimořádně nízká nabídková cena nebyla odůvodněna, ať už vůbec či dostatečně, dle § 48 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že „[z]adavatel může vyloučit účastníka zadávacího řízení, pokud nabídka účastníka zadávacího řízení obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, která nebyla účastníkem zadávacího řízení zdůvodněna“ (podtržení doplněno zdejším soudem). Výjimky z tohoto obecného pravidla jsou pak stanoveny pro nadlimitní režim v § 113 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, stanovícím pravidla pro obligatorní vyloučení účastníka ze zadávacího řízení v souvislosti s mimořádně nízkou nabídkovou cenou.

15. Přestože zákon o zadávání veřejných zakázek v případech nespadajících pod rozsah § 113 odst. 6 nechává na rozhodnutí zadavatele, zda v případě nedostatečného zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny účastníka zadávacího řízení vyloučí či nikoliv, či zda svoji žádost o objasnění v souladu s § 46 zákona o zadávání veřejných zakázek zopakuje či doplní, v každém případě musí být jím zvolený postup při posouzení objasnění mimořádně nízké nabídkové ceny v souladu se zásadami zadávání veřejných zakázek.
16. Dle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek musí zadavatel při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti, ve vztahu k dodavatelům pak zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.
17. Pro dodržení zásady transparentnosti musí být postup zadavatele především přezkoumatelný. Z dokumentace o zadávacím řízení musí být v první řadě seznatelné, že se zadavatel objasněním mimořádně nízké nabídkové ceny zabýval a s jakým výsledkem. Rozhodne-li se účastníka z důvodu nedostatečného zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny dle § 48 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek vyloučit, musí se vypořádat s konkrétními tvrzeními uvedenými ve zdůvodnění a předestřít konkrétní myšlenkové procesy, na základě kterých bude možné seznat, proč uvedené důvody nepovažuje za dostatečné, opodstatněné či věrohodné, resp. proč přetrvávají jeho pochybnosti. Stejně tak by měl zadavatel odůvodnit i závěr opačný, tedy závěr o existenci relevantních skutečností odůvodňujících výši nabídkové ceny. I když je vyloučení účastníka zadávacího řízení z důvodu mimořádně nízké nabídkové ceny fakultativní, nezabývá to zadavatele povinností vystupovat transparentně, tj. zdůvodnit i případné nevyloučení účastníka přes to, že jeho nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Ostatně povinnost zdůvodnit postup při hodnocení mimořádně nízkých nabídkových cen byla také v rámci dřívější právní úpravy (zákona o veřejných zakázkách) dovozována ze zásady transparentnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 180/2016-32).
18. Požadavek transparentnosti zakotvený v § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek přitom plně odpovídá požadavku transparentnosti zakotvenému v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, který kladl zadavatelům povinnost „*při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace*“.
19. Jak uvedl zdejší soud již v rozsudku č. j. 31 Af 43/2015-63, „[f]unkci písemné zprávy o posouzení a hodnocení nabídek ve smyslu § 80 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách plnil v případě předmětného zadávacího řízení Protokol [protokol z jednání komise pro posouzení a hodnocení nabídek ze dne 23. 8. 2013]. Aby dokument co do obsahu dostál zákonným požadavkům, resp. požadavku dodržení zásady transparentnosti, musí mimo jiné uvádět popis způsobu hodnocení jednotlivých nabídek, výsledek hodnocení nabídek a odůvodnění zvoleného hodnocení. Vyhodnotil-li žalobce při posuzování nabídek nabídky dvou uchazečů jako mimořádně nízké nabídkové ceny a v souladu s § 77 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách si od nich vyžádal písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou pro výši nabídkové ceny podstatné, byl také povinen zahrnout výsledky následného hodnocení a jeho zdůvodnění do Protokolu. Protokol je tím dokumentem, který slouží uchazečům jako zdroj informací o procesu posouzení a hodnocení nabídek. Ačkoliv konečným výstupem žalobcova hodnocení nabídek byl Protokol, hodnocení mimořádně nízkých nabídkových cen je uvedeno v podpůrném dokumentu k Protokolu, kterým je Podklad [podklad pro jednání komise pro posouzení a hodnocení nabídek ze dne 23. 8. 2013]“; a dále pak: „Žalobcem zvolený postup není, ani se navenek nemůže jevit, jako férový a řádný, jakož ani průhledný a předvídatelný. Vzhledem k

tomu, že Podklad obsahující podstatné informace o hodnocení mimořádně nízkých nabídkových cen není přílohou Protokolu, Protokol na něj nijak neodkazuje, ba dokonce se o jeho existenci ani nezmiňuje, nelze s jistotou ani tvrdit, že Podklad v době vytváření Protokolu skutečně existoval. A není-li tento dokument, resp. informace v něm obsažené, přístupný uchazečům o veřejnou zakázku, znamená to, že žalobce odepřel uchazečům informace obsahující řádné zdůvodnění výběru nejvhodnější nabídky.“

20. Ani proběhnuvší změna právní úpravy v oblasti zadávání veřejných zakázek nezměnila ničeho na požadavku transparentnosti průběhu zadávacího řízení, jenž zahrnuje rovněž vyhotovení odpovídající dokumentace, a jenž je ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu charakterizován jako jevící se navenek férovým a řádným (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159, který se výkladem pojmu transparentnost podrobně zabývá). Má-li proces zadávání veřejné zakázky probíhat průhledným, veřejně kontrolovatelným a předvídatelným způsobem, nelze považovat za souladný se zákonem postup, při kterém zadavatel dospěje u dvou nabídek k závěru o existenci mimořádně nízkých nabídkových cen, vyzve tyto účastníky k příslušnému objasnění a poskytnuté odůvodnění následně nevyhodnotí tak, aby se s provedeným hodnocením mohli všichni účastníci zadávacího řízení seznámit. Přitom co největší míra informovanosti uchazečů, zadavatelů, ale i veřejnosti o průběhu veřejných zakázek, včetně řádného odůvodnění veškerých úkonů, které zadavatel činí, jsou základními nástroji sloužícími k zabezpečení principu transparentnosti.
21. K tomu, aby mohlo být konstatováno porušení zásady transparentnosti, postačí, vzbuzují-li okolnosti případu důvodné pochybnosti o férovosti a řádnosti průběhu zadávacího řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 7 Afs 31/2012-55). Jsou-li v postupu zadavatele shledány takové prvky, jež by mohly činit zadávací řízení nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele, není pak splněn požadavek transparentnosti, nehledě na to, zda se podaří prokázat konkrétní porušení některé konkrétní zákonné povinnosti či nikoliv
22. S ohledem na výše uvedené zdejší soud uzavírá, že stejně tak, jako byl zvolený postup žalobce týkající se hodnocení zjištěných mimořádně nízkých nabídkových cen shledán netransparentním, a tedy rozporným se základní zásadou zadávacího řízení zakotvenou v § 6 zákona o veřejných zakázkách, je třeba na tento postup nahlížet stejně optikou zákona o zadávání veřejných zakázek (viz jeho § 6). Není rozhodné, že konkrétní postup, resp. možnosti postupu zadavatele při zjišťování, resp. posuzování nabídkových cen jako mimořádně nízkých, je zákonem o zadávání veřejných zakázek upraven odlišně ve prospěch volního uvážení samotného zadavatele. Zásady zadávání veřejných zakázek platí pro veškeré dílčí úkony zadavatele, bez ohledu na to, zda je jejich učinění obligatorní či fakultativní.
23. Nelze tedy přisvědčit žalobce v tvrzení, že by mu žalovaným byly dovozovány povinnosti, jež nejsou zakotveny v zákoně. Povinnost postupovat v rámci zadávacího řízení transparentně vyplývá žalobci explicitně z § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný, resp. jeho předseda po žalobci (resp. hodnotící komisi) nepožadoval splnění nové, zákonem nedefinované obligatorní obsahové náležitosti zprávy o posouzení a hodnocení nabídek. Naopak vzhledem ke konkrétnímu postupu zvoleného samotnou hodnotící komisí žalovaný požadoval v souladu s § 6 zákona o veřejných zakázkách, jakož

i zákona o zadávání veřejných zakázek, aby žalobce přezkoumatelně a transparentně uvedl, jakým způsobem dospěl k výsledkům posouzení zdůvodnění mimořádně nízkých nabídkových cen uchazečů a vysvětlení nabídek uchazečů (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 180/2016-32).

24. Stejně tak nemůže na provedeném hodnocení soudu ničeho změnit tvrzení žalobce o tom, že i „*odborná literatura zastává názor, že v případě, že zadavatel v zadávacím řízení mimořádně nízkou nabídkovou cenu neidentifikuje a účastníka nevyzve k objasnění mimořádně nízké nabídkové ceny, není povinen tento svůj postup v dokumentaci o zadávacím řízení blíže zdůvodňovat*“. V prvé řadě zdejší soud uvádí, že takové tvrzení žalobce nelze hodnotit jinak než jako ničím nepodložené konstatování, neboť povšechný odkaz na „odbornou literaturu“ nemůže být jakkoli považován za citaci konkrétního informačního zdroje. Výše uvedenou námitku rovněž soud spatřuje zavádějící a ryze účelově vznesenou, neboť případ demonstrováný žalobcem není případem obdobným posuzované věci, ve které žalobce mimořádně nízkou nabídkovou cenu v případě dvou nabídek identifikoval a účastníky zadávacího řízení k jejich objasnění vyzval. Ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tak byl povinen (stejně jako by byl povinen ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek) jím zvolený postup provést přezkoumatelně, průhledně, resp. tak, aby se navenek jevil jako férový a řádný.
25. Dále shledal zdejší soud nedůvodnou námitku žalobce o nedostatečném odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018, jelikož se předseda žalovaného nezabýval aplikací čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Posouzením míry příznivosti pozdější právní úpravy se předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 zcela přezkoumatelně a dle názoru zdejšího soudu i zcela přesvědčivě zabýval v bodech 67 – 69, ve kterých dospěl k závěru o tom, že nová právní úprava v oblasti zadávání veřejných zakázek není, vzhledem k přetrvávajícímu požadavku na transparentní postup zadavatele, pro žalobce příznivější. Nelze souhlasit s žalobním tvrzením, že by žalovaný neuvedl konkrétní práva a povinnosti žalobce vycházející z nové právní úpravy, ale odkázal pouze na obecný § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Jednak předseda žalovaného odkazoval na § 113 odst. 6, obsahujícího kogentní úpravu postupu zadavatele v rámci objasňování mimořádně nízké nabídkové ceny, jednak i v případě, že by tak neučinil, netrpělo by napadené rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 vadou, neboť, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159, porušení zásady transparentnosti nastává nezávisle na tom, zda se podaří prokázat konkrétní porušení některé konkrétní zákonné povinnosti. „Pouhý“ odkaz na § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek upravující zásady zadávacího řízení pak byl právě stěžejním pro odůvodnění závěru předsedy žalovaného o tom, že není důvod aplikovat ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod na věc zákon o zadávání veřejných zakázek, neboť ten není právní úpravou pro žalobce příznivější.
26. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 je dle žalobce dále skutečnost, že se předseda žalovaného v tomto rozhodnutí vůbec nezabýval novou právní úpravou spočívající v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Tuto námitku považuje zdejší soud také za nedůvodnou.
27. Podle § 112 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky „*zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů*“. Vzhledem k tomu, že správní řízení o správním deliktu žalobce bylo

zahájeno před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky, tj. přede dnem 1. 7. 2017, je třeba jej také dokončit podle dosavadních zákonů. Co se týče hmotněprávní úpravy deliktu, ta byla v době spáchání deliktu obsažena v zákoně o veřejných zakázkách a nyní je upravena v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Přijetí nového zákona o odpovědnosti za přestupky na tuto hmotněprávní úpravu nemělo vliv. Úvahu týkající se použití pozdější právní úpravy, tedy v tomto případě nejen zákona o zadávání veřejných zakázek, nýbrž i zákona o odpovědnosti za přestupky, je správní orgán sice povinen provést vždy *ex offio*, nicméně není tak povinen nutně učinit explicitně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 347/2017-32, „pokud pozdější příznivější právní úpravu nelze uplatnit, taková úvaha správního orgánu (s negativním závěrem) nemusí mít odraz v konečném rozhodnutí. Námitka, že správní orgány a krajský soud pochybily, když tuto úvahu nepromítly do svých rozhodnutí, je tak nedůvodná“. Pro posuzovanou věc je tedy rozhodující, že použití pozdější právní úpravy by vedlo ke shodnému výsledku jako použití právní úpravy účinné ke dni spáchání správního deliktu.

28. Dospěl-li předseda žalovaného, byť implicitně provedenou úvahou, k závěru, že se na posuzovanou věc zákon o odpovědnosti za přestupky nepoužije, aplikoval na věc správně právní úpravu účinnou v době spáchání správního deliktu (obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018-49; či ze dne 22. 8. 2019, č. j. 9 As 69/2018-58). Konec konců ani žalobce v podané žalobě nenamítá, že by pro něj právní úprava obsažená v zákoně o odpovědnosti za přestupky byla příznivější. Jeho argumentace směřuje výlučně proti absenci úvah předsedy žalovaného stran vymezení subjektu, zániku odpovědnosti za přestupek, či posouzení přičitatelnosti jednání fyzické osoby, aniž by ovšem uváděl jakékoliv konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit, že žalobce není subjektem, který by mohl být odpovědný za správní delikt, že by došlo k zániku jeho odpovědnosti nebo že by byl delikt způsoben jednáním fyzické osoby, které mu není přičitatelné. Jestliže žádné takové specifické okolnosti ze zjištěného skutkového stavu nevyplynuly, nebylo potřeba, aby se s nimi žalovaný explicitně vypořádal. V opačném případě by relevantní úvahu ve svém rozhodnutí uvést musel, nicméně bez ohledu na to, zda by postupoval podle zákona o odpovědnosti za přestupky nebo podle dřívější právní úpravy.
29. Pokud žalobce vznáší hypotetické otázky, které z pohledu zákona o odpovědnosti za přestupky „například“ žalovaný explicitně neřešil, neznamená to, že tyto otázky žalovaný nehodnotil implicitně. Skutečnost, že zákon o odpovědnosti za přestupky nově výslovně upravil s účinností od 1. 7. 2017 některé instituty v oblasti správního trestání, neznamená to, že by se před účinností tohoto zákona k těmto institutům nepřihlíželo. Požadavky na trestnost subjektu vyplývaly z obecných právních zásad a správní orgán nebyl v rozhodnutí o přestupku či jiném správním deliktu povinen v každém jednotlivém případě vysvětlovat, že jsou dány, pokud obsah správního spisu nenásvědčoval opaku. Jinými slovy bez ohledu na změnu právní úpravy správní orgány provádí úvahy směřující k ověření, zda byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty posuzovaného přestupku či jiného správního deliktu. Namítá-li žalobce absenci hodnocení otázky zániku odpovědnosti za přestupek dle zákona o odpovědnosti za přestupky, zdejší soud uvádí, že žalobce jednak netvrdí, že by k nějakému z důvodů uvedených v § 29 zákona o odpovědnosti za přestupky v jeho případě mělo dojít, jednak z těchto důvodů připadá v teoretické rovině v případě žalobce v úvahu toliko důvod uvedený pod písm. a), tedy uplynutí promlčecí doby, jež je však pro oblast zadávání veřejných zakázek upraven ve speciální právní úpravě, kterou tvoří § 270 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zdejší

soud dává žalobci za pravdu v tom, že žalovaný je povinen provést při rozhodování o správním deliktu žalobce úvahy týkající se mimo jiné i způsobilosti subjektu spáchat správní delikt či zvážit, zda nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt, v žádném případě však není povinen činit tak explicitně, nevznášeli účastník správního řízení v dané otázce konkrétní námitku či neplynou-li ze správního spisu pochybnosti o naplnění některého z těchto aspektů.

30. Ve světle výše uvedeného zdejší soud uzavírá, že předseda žalovaného nepochybil, posuzoval-li v napadeném rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018 jednání žalovaného ve světle zákona o veřejných zakázkách, neboť nová právní úprava nebyla právní úpravou pro žalobce příznivější.

IV. 2 Přezkum napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018

31. Žalobce spatřuje napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 nezákonným, neboť je přesvědčen o tom, že se nedopustil žádného správního deliktu, za který by mu měla být uložena pokuta. Jelikož výrok o vině byl předmětem samostatného přezkumu v mezích žalobních bodů (viz výše) a byl shledán zákonným, je nutno tuto námitku považovat za nedůvodnou.
32. Jakoukoliv nezákonnost postupu žalovaného nelze spatřovat ani ve vedení samostatného řízení o sankci za spáchaný správní delikt. Napadené rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018, jímž byl potvrzen výrok o vině žalobce za správní delikt dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, nabylo právní moci dne 17. 4. 2018. Samotná skutečnost, že toto rozhodnutí bylo žalobcem napadeno žalobou u Krajského soudu v Brně, neznamena, že by žalovaný byl povinen přerušit do doby rozhodnutí soudu správní řízení o trestu za tento správní delikt, neboť pro dané rozhodnutí platila presumpce jeho správnosti a bylo nadále pravomocné. Otázka spáchání předmětného deliktu sice pro řízení o sankci tvořila předběžnou otázku, ta však byla pravomocně vyřešena orgánem, který k tomu má zákonem svěřenu pravomoc (taktéž žalovaný). Žalovaný proto nebyl povinen přerušit řízení a byl rozhodnutím o vině vázán (viz § 57 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“). Povinnost přerušit řízení neplyne ani z § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť přerušení řízení podle tohoto ustanovení je pouze fakultativní (tj. čistě v diskreci správního orgánu).
33. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že se předseda žalovaného nevypořádal s námitkami uvedenými v rozkladu ze dne 27. 6. 2018. Uvedené námitce zdejší soud nepřisvědčuje.
34. K této obecně vznesené námitce zdejší soud poznamenává, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Jelikož tedy žalobce uplatňuje uvedenou námitku zcela nekonkrétně, může na ni soud reagovat taktéž pouze v obecné rovině (ke konkrétně vznesené námitce týkající se dvojího přičítání téhož se soud vyjádří dále).

35. Zdejší soud přitom neshledal, že by rozhodnutí předsedy žalovaného trpělo naříkanými vadami. Předseda žalovaného se zabýval rozkladovými námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Z napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 je patrná reakce na námitky žalobce i konkrétní úvahy předsedy žalovaného. Stejně tak předseda žalovaného dostatečně podrobně reagoval na rozkladovou námitku žalobce o tom, že se rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 nezabývalo všemi hledisky ve smyslu § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, a to v bodech 40 – 44 napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018. Vzhledem k tomu, že žalobce proti argumentaci předsedy žalovaného nebrojí žádnou konkrétní argumentací, nýbrž vznáší toliko totožnou námitku jako v rozkladu ze dne 27. 6. 2018, zdejší soud se jí pro její přílišnou obecnost dále nezabýval.
36. Co se týče žalobcem tvrzené nevypořádané námitky dvojího přičítání téhož, toto pochybení bylo správním orgánům vytknuto právě v předchozím řízení před správními soudy a bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 14. 7. 2015, neboť žalovaný posoudil jednu a tutéž skutečnost z hlediska viny i trestu, tj. jako znak skutkové podstaty správního deliktu a zároveň jako přítěžující okolnost. Žalovaný byl tedy zavázán při ukládání sankce neposuzovat jako přítěžující okolnost to, že žalobce v protokolu z jednání komise pro posouzení a hodnocení nabídek ze dne 23. 8. 2013 neuveřejnil ani ty části zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny uvedené v podkladu pro jednání komise pro posouzení a hodnocení nabídek ze dne 23. 8. 2013, které neobsahovaly obchodní tajemství. Původně uplatněné námitce dvojího přičítání téhož bylo tedy správními soudy vyhověno a rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 povinnost odstranit nedostatky nesprávně uložené sankce v tomto smyslu plně reflektovalo. Zdejší soud dodává, že v rozkladu ze dne 27. 6. 2018 žalobce nevznášel žádnou další námitku provedení dvojího přičítání téhož, jež by snad mohla aktuálně vyvolávat nezákonnost rozhodnutí o trestu. Lze tedy shrnout, že tato námitka byla ve prospěch žalobce vyřešena správními soudy v předcházejícím řízení, přičemž závěry správních soudů byly následně aplikovány jak v rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 (potažmo v jemu předcházejícím napadeném rozhodnutí ze dne 16. 4. 2018), tak v napadeném rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018.
37. Nelze souhlasit se žalobcem, že by v napadeném rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 nebylo obsaženo odůvodnění snížení pokuty o 25 000 Kč. Výše pokuty je v rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 obsažena pod body 85 – 92. Námitku, že provedené snížení je pouze formálního charakteru, namítal žalobce již v rozkladu ze dne 27. 6. 2018, přičemž předseda žalovaného se s ní dostatečně podrobně vypořádal v bodech 57 – 60 napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018. S odůvodněním výše pokuty provedeným žalovaným se předseda žalovaného ztotožnil, přičemž odůvodnění doplnil, resp. upravil o některé dílčí úvahy. V tomto směru nelze v postupu předsedy žalovaného spatřovat jakékoli pochybení, neboť na prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí správního orgánu je při soudním přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (rozhoduje-li o oprávněm prostředku správní orgán věcně, tedy jsou-li obě rozhodnutí o věci samé - srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). Rozhodnutí se vzájemně doplňují a výroky těchto rozhodnutí korespondují se závěry z nich vyplývajícími. Uvádí-li napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 v rámci svého odůvodnění některé úvahy odlišné od rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018, avšak dospívá ke stejnému závěru, jsou tyto úvahy považovány za doplnění (respektive nahrazení) úvah obsažených v rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018. Dílčí pochybení, která předseda

žalovaného shledal v odůvodnění výše pokuty provedeném žalovaným, a jež nahradil vlastními úvahami, a tím doplnil odůvodnění výše pokuty obsažené v rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018, tak ve svém důsledku nemohou mít vliv na zákonnost přezkoumávaných správních rozhodnutí.

38. Předseda žalovaného tedy oproti žalovanému doplnil úvahy související s vyměřením pokuty, jelikož přihlédl dle § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách ke skutečnosti, že v posuzované věci vůbec nedošlo k plnění realizační smlouvy, a dále nahradil úvahy žalovaného stran doby, která uplynula od spáchání správního deliktu, jež tvořila cca 4 roky a 8 měsíců, nejednalo se tedy pouze o dobu „delší než 2 roky“, uvedenou v rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018. I přes shledaná dílčí pochybení žalovaného však předseda žalovaného shledal, že není důvod pro změnu stanovené výše pokuty, má-li i nadále plnit represivní, preventivní, jakož i výchovnou funkci. Zdejší soud se s provedeným hodnocením předsedy žalovaného plně ztotožňuje a dodává, že z žádného zákonného ustanovení předsedovi žalovaného nevyplývá povinnost měnit výši původně vyměřené sankce při změně některých dílčích úvah prvostupňového orgánu.
39. Zdejší soud na tomto místě podotýká, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68, *„podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení“* [...] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil. Je nepopiratelné, že správní orgán je v rámci volnosti svého správního uvážení vázán základními principy správního rozhodování, mezi které patří zejména úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost jeho rozhodnutí a v konečném důsledku i přesvědčivost rozhodnutí jako celku (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005-53, a ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005-59). Vzhledem k tomu, že je ukládání sankcí věcí správního uvážení, je jejich soudní přezkum značně omezen. Správnímu orgánu jsou zákonem stanoveny určité meze, které není oprávněn překročit. Přezkoumává-li soud takové rozhodnutí správního orgánu, je pouze oprávněn posoudit, zda správní orgán ze zákonem stanovených mezí nevybočil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Pokud se správní orgán těchto mantinelů drží, pokud uvede příslušné úvahy předpokládané zákonem, nelze jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné (k tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 214/2016-33).
40. Předseda žalovaného je tak především vázán povinností přezkoumatelně odůvodnit uloženou výši sankce. Tuto povinnost v napadeném rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 beze sporu splnil a dle názoru zdejšího soudu přitom nijak nevybočil ze zákonem stanovených mezí správní diskrece. V bodech 48 – 53 identifikoval zmíněná pochybení žalovaného a následně v bodech 54 – 56 odůvodnil, proč změny hodnocení daných hledisek ve smyslu § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách nemají vliv na stanovenou výši pokuty. Je tomu tak jednak proto, že pokuta ve výši 45 000 Kč tvoří pouhých 0,225 % z maximální možné výměry pokuty - byla tedy uložena na samé dolní hranici zákonné sazby, a jednak proto, že tato výše tvoří 0,011 % příjmů, se kterými žalobce plánoval v roce 2018 hospodařit.

Vzhledem k tomu, že primárním účelem sankce je takový dopad do majetkové sféry, v důsledku kterého se subjekt vyvaruje protiprávního jednání v budoucnu, souhlasí zdejší soud s předsedou žalovaného, že nižší sankce než uložená by mohla tuto funkci jen stěží plnit, neboť dopad do majetkové sféry žalobce by byl takřka nezaznamenanatelný.

41. Skutečnost, že předseda žalovaného shledal pochybení v provedených úvahách žalovaného směřujících k vyměření výše sankce, a to ve prospěch žalobce, přesto však výši uložené sankce nesnížil, nezpůsobuje sama o sobě vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018, jak se mylně domnívá žalobce. V návaznosti na provedené změny odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018 předseda žalovaného přistoupil k hodnocení vlivu těchto změn na správnost určení výměry pokuty a zvažoval, zda by pokuta neměla být nižší. Dospěl přitom zcela logickou, ucelenou argumentací k závěru, že pro změnu výše pokuty není důvod. Napadené rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018 tedy soud spatřuje zcela konzistentním, přičemž v úvahách předsedy žalovaného neshledal žádné nedostatky.

V. Shrnutí a náklady řízení

42. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žaloby důvodnými, a proto je ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
43. 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 neúspěšný žalobce 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 24. září 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu