



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, IČ: 65993390
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R85/2014/VZ-38163/2016/323/MOđ

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R85/2014/VZ-38163/2016/323/MOđ, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2014, č. j. ÚOHS-S707/2013/VZ-4588/2014/532/KŠe (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu, kterého se měl dopustit tím, že zadal vícepráce nad rámec předmětu původní

veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění, ačkoliv hodnota víceprací překročila limit stanovený § 23 odst. 7 písm. a) bod 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 5. 3. 2015 (dále jen „ZVZ účinný do 5. 3. 2015“). Za tento správní delikt žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 700 000 Kč.

2. Rozhodnutím ze dne 15. 5. 2015, č. j. ÚOHS-R85/2014/VZ-11482/2015/323/MO_d, předseda žalovaného zamítl žalobcem podaný rozklad a potvrdil uvedené rozhodnutí žalovaného.
3. Na základě podnětu žalobce následně předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 11. 12. 2015, č. j. ÚOHS-V0197/2015/VZ-43776/2015/323/MO_d, zrušil své rozhodnutí ze dne 15. 5. 2015 s tím, že v řízení mělo být posouzeno, zda pro žalobce není příznivější pozdější právní úprava účinná již v průběhu původního řízení, tj. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném od 6. 3. 2015 (dále jen „ZVZ účinný od 6. 3. 2015“).
4. Následně předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 19. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R85/2014/VZ-38163/2016/323/MO_d (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl rozklad žalobce a potvrdil výrok I. prvostupňového rozhodnutí a jeho výrok II. změnil tak, že sankce byla snížena na částku 100 000 Kč.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že předseda žalovaného neposuzoval příznivost pozdější právní úpravy, která nabyla účinnosti v průběhu nového řízení o rozkladu. Touto pozdější právní úpravou byl v té době neúčinný zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), respektive řádně neprovedená směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „směrnice 2014/24/EU“). Tím byly porušeny principy předvídatelnosti rozhodování správního orgánu, legitimního očekávání žalobce a přiměřenosti postupu správního orgánu a dále právo žalobce na spravedlivý proces. Podmínky pro přípustnost změny smlouvy na veřejnou zakázku v podobě víceprací jsou velmi odlišné a pro zadavatele příznivější. Nová právní úprava připouští započítávání méněprací srovnatelné, nikoliv totožné povahy. Významnější skutečností je, že limit pro dodatečné stavební práce byl zvýšen na 50 % původní hodnoty veřejné zakázky, namísto dosavadních 30 %. V posuzovaném případě přitom činila hodnota víceprací 32,06 % hodnoty původní veřejné zakázky. Optikou nové právní úpravy proto nemohlo dojít k naplnění skutkových znaků správního deliktu.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu uvádí, že pozdějším zákonem nemůže být zákon neúčinný. Směrnice stanovuje pouze minimální požadavky ve vztahu k zachování hranice podstatné změny závazku u dodatečných stavebních prací. To však nevylučuje, aby členské státy přijaly přísnější vnitrostátní právní úpravu, kterou v tomto případě představuje zákon účinný ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný dále zpochybňuje existenci ustálené rozhodovací praxe zakládající legitimní očekávání, že ZZVZ bude aplikován i před nabytím jeho účinnosti, a navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

7. Žalobce ve své replice poukázal na to, že sám žalovaný připustil svými rozhodnutími polemiku ohledně možnosti aplikace dosud neúčinné příznivější právní úpravy a vzbudil v žalobci legitimní očekávání. Nesouhlasí dále s argumentací žalovaného, že úprava obsažená v ZVZ účinném od 6. 3. 2015 představovala implementaci směrnice 2014/24/EU. Žalovaný se omezuje na procentní vyjádření hranice dodatečných stavebních prací.

V. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí předsedy žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
9. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba je **důvodná**.
10. Jádrem sporu v projednávané věci je otázka, zda se předseda žalovaného měl z úřední povinnosti zabývat otázkou, zda neexistovala pozdější právní úprava, která by byla pro žalobce příznivější než právní úprava, kterou aplikoval.
11. Povinnost přihlídnout *ex officio* k pozdější příznivější právní úpravě plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Ačkoliv byla tato zásada původně formulována pro oblast (soudního) trestního práva, z ustálené judikatury plyne, že se uplatní také v rámci rozhodování správních orgánů o správním deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS, nálezn Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz, <http://nalus.usoud.cz>, respektive www.curia.eu).
12. Žalobce za pozdější právní úpravu, která pro něj byla příznivější, označuje jednak § 222 ZZVZ, který byl v době rozhodování předsedy žalovaného platný, ovšem nikoliv účinný, jednak čl. 72 směrnice 2014/24/EU, který podle něj nebyl řádně transponován a měl přímý účinek.
13. V první řadě se soud neztotožňuje s názorem žalobce, že pozdějším zákonem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod může být také neúčinný (byť již platný) zákon. Správní orgán nemůže přímo aplikovat neúčinnou právní úpravu. Nová právní úprava, která dosud nenabyla účinnosti, může být zcela jistě významným vodítkem při interpretaci účinné právní úpravy, a to zejména tehdy, má-li nová právní úprava vést ke zpřesnění či vyplnění mezer úpravy dosavadní. Jakkoliv může být výsledek podobný jako v případě přímé aplikace dosud neúčinné právní úpravy, je nutno mezi těmito situacemi striktně rozlišovat. Rozdíl nastává především v situaci, kdy obě právní úpravy zjevně obsahují jiná pravidla – nová úprava má za cíl změnit dosud účinná pravidla, nikoliv například pouze odstranit pochybnosti o jejich interpretaci. Odlišnosti obou právních úprav v takovém

případě zpravidla nelze překlenout interpretací a výsledek aplikace obou právních úprav proto musí být nutně rozdílný.

14. Soud si je vědom toho, že základní východisko čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod by mohlo být zejména v případě zániku trestnosti naplněno i při aplikaci dosud neúčinné právní úpravy. Tímto východiskem je teze, že společnost již nehodnotí určité delikt ní jednání jako společensky škodlivé (potažmo hodnotí jej jako méně škodlivé). Jestliže společnost prostřednictvím volených zástupců vyjádří cestou legislativního procesu vůli určité jednání nepostihovat, na první pohled nehraje roli, zda projev této vůle nabyt formy pouze platného zákona, nebo již také zákona účinného. Ostatně za situace, kdy i správní soud musí z úřední povinnosti přihlédnout k zániku trestnosti správního deliktu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46), se jeví postihování jednání, jehož trestnost zjevně po rozhodnutí správního orgánu zanikne, jako ne hospodárné.
15. Na druhou stranu však existuje možnost, že nová právní úprava v dané podobě nenabude z nejrůznějších důvodů účinnosti. Jakkoliv se jedná o výjimečné situace, je podle názoru zdejšího soudu žádoucí, aby právě pro tyto případy aplikující orgán použil pravidlo obsažené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod skutečně pouze na právní úpravu účinnou. Lze si totiž představit zcela reálnou situaci, kdy by mohla v důsledku chyby zákonodárce nově přijatá právní úprava vést k zániku trestnosti určitého delikt ního jednání, ač to nebylo původně zamýšleno. Nejenže taková novelizace nepředstavuje skutečnou vůli společnosti dané jednání již nepostihovat (ta je přitom východiskem pro pravidlo obsažené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), ale zákonodárce může v průběhu legisvakance své pochybení napravit a dosud neúčinnou (byť platnou) právní úpravu změnit.
16. Jiným případem může být také situace, kdy byl zánik trestnosti určitého jednání skutečnou vůlí zákonodárce, nicméně z jakýchkoliv důvodů (tlak široké společnosti či odborné veřejnosti nebo prostá změna zastoupení v zákonodárných tělesech a s tím spojená změna náhledu na přijatou novelizaci) svůj postoj zákonodárce ještě před účinností zákona přehodnotí a novou úpravu stihne změnit ještě před její účinností.
17. Měl-li by být čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod používán i pro pozdější platnou, ovšem neúčinnou právní úpravu, výše popsané situace by vedly k tomu, že jednání spáchané před platností nebo v průběhu platnosti nové právní úpravy, která v dané podobě nikdy nenabyla účinnosti, by bylo nutno posuzovat právě podle této právní úpravy, a to i v případě, že zánik trestnosti byl toliko omylem zákonodárce, který byl včas (před účinností novelizace) napraven. Stále by totiž bylo nutné na danou právní úpravu pohlížet jako na pozdější příznivější zákon. V průběhu správního řízení by sice mohla nabyt účinnosti nová právní úprava, která by již po provedení nápravy nemusela být pro pachatele příznivější, nicméně správní orgán by musel ze všech právních úprav (od doby spáchaní posuzovaného jednání) použít tu nej příznivější.
18. Ačkoliv tedy i nová platná právní úprava, která dosud nenabyla účinnosti, může představovat skutečnou vůli společnosti určité jednání již nepostihovat (potažmo postihovat mírněji), nejde o dostatečný důvod pro to, aby byla tato právní úprava přímo aplikována na základě čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Pro takový postup je dán prostor až v případě, že tato právní úprava nabyde účinnosti.

19. Poukazuje-li žalobce na dvě prvostupňová rozhodnutí žalovaného, v nichž byla podle něj takto aplikována i dosud neúčinná právní úprava, tato rozhodnutí sama o sobě nelze považovat za ustálenou správní praxi, která by snad byla způsobilá prolomit výše učiněné závěry (kromě toho žalovaný poukazuje na skutečnost, že tato rozhodnutí nebyla ani předmětem přezkumu v řízení o rozkladu). O ustálené správní praxi by navíc bylo podle názoru soudu možné hovořit vždy jen v případě konkrétní novelizace. Zatímco v případě jedné změny zákona lze za běžných okolností očekávat brzké a bezproblémové nabytí účinnosti, v případě jiné změny může být s ohledem na chybu zákonodárce či určitou kontroverzi spojenou s novou právní úpravou do jisté míry nepředvídatelné, zda zákon skutečně nebyde účinnosti, kdy a v jaké podobě. Ze všech těchto důvodů nepovažoval soud za potřebné odkazovaná rozhodnutí blíže analyzovat.
20. Soud však shledal, že pozdějším příznivějším zákonem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod by mohl být čl. 72 směrnice 2014/24/EU, ovšem pouze za předpokladu, že je nadán přímým účinkem.
21. Přímý účinek směrnice popsal Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-41/74 *van Duyn* (obdobně též např. rozsudek ve věci C-152/84 *Marshall*), v němž definoval rozhodné skutečnosti pro jeho použití: 1) marné uplynutí lhůty pro transpozici a implementaci směrnice, 2) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost dotyčného ustanovení, 3) skutečnost, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci.
22. Marným uplynutím lhůty pro transpozici a implementaci směrnice se rozumí stav, kdy směrnice není řádně provedena, ačkoliv již uplynula lhůta pro transpozici stanovená v samotné směrnici. Může se jednat o případ, kdy vnitrostátní zákonodárce dosud nereagoval vůbec, reagoval opožděně (odpovídající novelizace nenabyla včas účinnosti) nebo reagoval chybně a vnitrostátní právní úprava se tak dostává do rozporu s úpravou unijní. Právě tato skutečnost je stěžejní, neboť vnitrostátní zákonodárce nutně nemusí přímo reagovat na každou směrnici (či její změnu) novelizací vnitrostátní právní úpravy, je-li dosavadní úprava s účinnou unijní úpravou plně v souladu.
23. Lhůta pro transpozici směrnice 2014/24/EU uplynula dne 18. 4. 2016 (viz čl. 90 odst. 1). Nová vnitrostátní právní úprava (ZZVZ) plně reagující na směrnici 2014/24/EU přitom nabyla účinnosti až 1. 10. 2016. To, zda lhůta pro transpozici směrnice uplynula marně (a v době od 19. 4. 2016 do 30. 9. 2016 tak byla splněna výše uvedená první podmínka pro nastoupení přímého účinku směrnice), je ovšem nutno posoudit na základě porovnání vnitrostátní právní úpravy účinné ke dni 19. 4. 2016 s právní úpravou obsaženou ve směrnici.
24. Žalovaný přitom tvrdí, že právní úprava účinná do 30. 9. 2016 (ZVZ účinný od 6. 3. 2015) byla se směrnicí plně v souladu. Bylo-li by tomu tak, nebylo by možné hovořit o marném uplynutí lhůty pro transpozici směrnice 2014/24/EU. Krajský soud se nicméně s tvrzením žalovaného neztotožňuje.
25. ZVZ účinný od 6. 3. 2015 obsahoval pro dodatečné stavební práce v § 23 odst. 7 pravidlo, podle něhož bylo možné takové práce zadat témuž dodavateli v jednacím řízení bez uveřejnění, jestliže jejich rozsah nepřekročil 30 % ceny původní veřejné zakázky (při splnění dalších zákonných podmínek).
26. Čl. 72 směrnice 2014/24/EU naproti tomu zavedl zcela nová pravidla pro dodatečné stavební práce mimo rámec původní veřejné zakázky. Nově je již možné podle jeho

prvního odstavce, který je pro projednávanou věc stěžejní, tyto stavební práce provést na základě prosté změny původní smlouvy (tedy nikoliv cestou zadávacího řízení), přičemž mimo jiné byla stanovena podmínka, že cenový nárůst nepřekročí 50 % hodnoty původní veřejné zakázky nebo rámcové dohody [viz odstavec 1 písm. b) a c)].

27. To, že pravidla obsažená v ZVZ účinném od 6. 3. 2015 nekorespondují s obsahem směrnice 2014/24/EU, je zcela zjevné. Zároveň neplatí teze žalovaného, že směrnice stanovuje pouze minimální požadavky, což nevylučuje, aby členské státy přijaly nad rámec komunitární úpravy přísnější vnitrostátní právní úpravu, kterou představuje ZVZ účinný od 6. 3. 2015. Směrnice 2014/24/EU neobsahuje žádné obecné ustanovení, které by členským státům umožňovalo odchýlit se od zde obsažených pravidel a přijmout přísnější úpravu. Pokud takovou možnost členské státy mají, je vždy výslovně spojena s konkrétním pravidlem, od něhož se lze odchýlit (viz např. čl. 46 odst. 3, čl. 70 nebo čl. 71 odst. 7 směrnice). Obsahovali tedy čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU konkrétní pravidla, aniž by směrnice explicitně opravňovala členské státy tato pravidla zpřísnit či změkčit, pak musejí být převzata do vnitrostátního právního řádu v rozsahu, který striktně odpovídá směrnici.
28. Sám žalovaný přitom úpravu obsaženou v ZVZ účinném od 6. 3. 2015 hodnotí jako přísnější. Ostatně větší přísnost je zde patrná už z toho, že dodatečné stavební práce mohly být podle zákona zadány přinejmenším cestou jednacího řízení bez uveřejnění (na rozdíl od prosté změny smlouvy dle směrnice) a limity přípustného rozsahu dodatečných prací byly zákonem stanoveny ve výši 30 % ceny původní zakázky (na rozdíl od 50 % dle směrnice). Soud proto nepovažuje za nutné provádět širší rozbor odlišností obou úprav pro učinění závěru, že čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU nebyl v období od 19. 4. 2016 do 30. 9. 2016 do českého právního řádu řádně transponován. S ohledem na to, o jak výrazné odlišnosti se jedná, lze přitom stejně tak vyslovit závěr, že v daném období nemohl být tento článek v České republice ani implementován (čímž se rozumí vedle formálního vtělení do vnitrostátního právního předpisu také faktické účinné prosazování směrnici stanoveného pravidla). Ustanovení § 23 odst. 7 ZVZ účinného od 6. 3. 2015 totiž zjevně nepřipouští eurokonformní interpretaci tak, aby bylo v praxi pravidlo obsažené v čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU fakticky naplňováno.
29. Lze shrnout, že v období od 19. 4. 2016 do 30. 9. 2016 nebyl čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU do českého právního řádu řádně transponován a implementován a je tak splněna první ze tří podmínek pro shledání přímého účinku tohoto ustanovení.
30. Druhou podmínkou je skutečnost, že předmětné ustanovení (tj. čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU) je dostatečně přesné a bezpodmínečné. Také tato podmínka je podle názoru soudu splněna.
31. Pravidlo v tomto článku obsažené je uvozeno slovy: „*Smlouvy na veřejné zakázky a rámcové dohody mohou být změněny bez nového zadávacího řízení v souladu s touto směrnicí v těchto případech:*“. Následuje pak několik variant, vždy podmíněných určitými okolnostmi. Tyto podmínky jsou přitom zcela jednoznačně stanoveny a členským státům není dána možnost tyto podmínky libovolně měnit, přidat podmínky jiné apod. Ačkoliv samotné návěti explicitně neurčuje konkrétního adresáta normy, kterému by zakotvovalo právo, okruh adresátů je zcela zjevný s ohledem na to, jaké oprávnění je zde zakotveno. Je zřejmé, že možnost změny smlouvy představuje oprávnění osob, které uzavřely smlouvu na veřejnou zakázku nebo rámcovou dohodu tuto smlouvu či dohodu změnit.

32. Soud proto hodnotí citované ustanovení jako zcela jasné, přesné a bezpodmínečné. Obsahuje totiž konkrétní oprávnění konkrétního adresáta normy, podmíněné naplněním konkrétních podmínek, a zároveň nedává členskému státu prostor pro uvážení, v jaké míře pravidlo do vnitrostátního právního řádu převezme, jakož ani možnost volby z několika variant.
33. Nakonec má soud za to, že je splněna také třetí z výše uvedených podmínek, a sice skutečnost, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci. Čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU zcela jednoznačně zakotvuje toliko oprávnění smluvních stran. Tohoto oprávnění se v posuzované věci dovolává právě jedna ze smluvních stran, a to vůči státu. Jedná se tak o přímý účinek vzestupný, který je v případě směrnic obecně přípustný. Přímý účinek uvedeného ustanovení navíc může v projednávané věci vést pouze k případné nemožnosti uložit žalobci veřejnoprávní sankci (jde o řízení o správním deliktu). Přímý dopad na jiné subjekty je zcela vyloučen, v žádném případě tudíž nelze hovořit o uložení povinnosti jednotlivci v důsledku přímé aplikace čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU.
34. S ohledem na výše uvedené lze v obecné rovině uzavřít, že čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU mohl v období od 19. 4. 2016 do 30. 9. 2016 představovat pro žalobce příznivější pozdější zákon ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Pojem zákon je v tomto případě nutno vztáhnout na veškeré obecně závazné normativní akty, které jsou bezprostředně použitelné, tedy i ustanovení směrnice nadané přímým účinkem. I kdyby snad soud připustil jiný výklad pojmu zákon dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, musel by nutně k témuž závěru dospět na základě aplikace srovnatelného pravidla obsaženého v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.
35. Předseda žalovaného tedy pochybil, jestliže se v řízení nezabýval novou právní úpravou (čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU, který byl od 19. 4. 2016 nadán přímým účinkem), která mohla být pro žalobce příznivější, a neprovedl porovnání možných důsledků aplikace všech dotčených právních úprav. Zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
36. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že výše uvedené obecné hodnocení o tom, že úprava obsažená v § 23 odst. 7 ZVZ účinného od 6. 3. 2015 je přísnější než úprava obsažená v čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU nutně neznamená, že tento článek představuje v tomto konkrétním případě příznivější pozdější zákon ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Je totiž nutno zdůraznit, že „[r]ozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení, posuzována jako celek, skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější“ [nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000]. Jestliže například žalovaný shledá, že žalobce nenaplnil některou z podmínek pro aplikaci méně přísného pravidla obsaženého v čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU, může být výsledek aplikace obou porovnávaných právních úprav shodný, a toto ustanovení tak nemusí představovat příznivější právní úpravu. Toto posouzení ovšem v první řadě přísluší žalovanému. Soud nemůže chybějící úvahy předsedy žalovaného nahradit a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tímto způsobem překlenout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2018, č. j. 2 Afs 248/2017 – 34).

VI. Shrnutí a náklady řízení

37. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný především bude muset posoudit, která z právních úprav od spáchání deliktu do vydání nového rozhodnutí je pro pachatele nejpříznivější. Vezme přitom v úvahu, že čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU měl v období od 19. 4. 2016 do 30. 9. 2016 přímý účinek a představoval přímo aplikovatelnou právní úpravu.
38. S ohledem na to, že předseda žalovaného bude rozhodovat v době účinnosti ZZVZ, bude posuzovat také to, zda tato úprava není pro žalobce nejpříznivější. Bude tak muset porovnat mimo jiné také možný výsledek aplikace ustanovení ZZVZ s možným výsledkem aplikace čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU. Byla-li by úprava obsažená v ZZVZ příznivější, bylo by ji nutno aplikovat. Byla-li by méně příznivá, bylo by nutno aplikovat úpravu obsaženou v čl. 72 odst. 1 směrnice 2014/24/EU, a to mimo jiné také proto, že s ohledem na výše uvedené závěry by měl tento článek přímý účinek i v období po 30. 9. 2016 a jemu odporující (přísnější) vnitrostátní úprava by byla neaplikovatelná. Příznivost úpravy obsažené v ZZVZ ovšem musí být opět posuzována jako celkový výsledek porovnání aplikace dvou různých právních úprav – není tedy rozhodný pouhý text zákona, nýbrž také jeho výklad, včetně výkladu eurokonformního. Přímý účinek směrnice totiž může nastat pouze v případě, že zákon nelze vyložit tak, aby odpovídal textu a smyslu směrnice.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 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 účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.

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 3. července 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu