



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 Štencle, MA v právní věci žalobce: **Psychiatrická nemocnice Jihlava**, se sídlem Brněnská 455/54, Jihlava, zast. JUDr. Hanou Kameníkovou, advokátkou se sídlem Nádražní 175/8, Třešť, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 22.12.2015, č.j. ÚOHS-R50/2014/VZ-45673/2015/323/Mod,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 12. 2015, č.j. ÚOHS-R50/2014/VZ-45673/2015/323/Mod, kterým žalovaný rozhodnul o rozkladu žalobce proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 1. 2014, č.j. ÚOHS-

S282/2007/VZ-2095/2014/514/JNv, tak, že podaný rozklad zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Správní orgán prvního stupně rozhodl rozhodnutím ze dne 30. 1. 2014 tak, že výrokem I. zastavil správní řízení ve věci návrhu navrhovatele – Horácká stavební, s.r.o., pro zjevnou bezpředmětnost, výrokem II. konstatoval, že se žalobce ve výroku II. popsaným jednáním dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), tím, že nedodržel postup stanovený v ustanovení § 44 odst. 3 písm. f) ZVZ v návaznosti na § 6 ZVZ, a výrokem III. uložil žalobci pokutu ve výši 40.000 Kč.

Podstata správního deliktu žalobce spočívala mimo jiné v uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. Tuto smlouvu uzavřel žalobce s vybraným uchazečem dne 29. 11. 2017.

V podané žalobě žalobce nejprve shrnul průběh správního řízení před Úřadem, vč. svých rozkladových námitek a následně proti napadenému rozhodnutí brojil jedinou námitkou. Namítl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy zadavatel za správní delikt neodpovídal, neboť jeho odpovědnost již dříve zanikla, jelikož v době vydání rozhodnutí od spáchání deliktu, tj. od uveřejnění oznámení o zakázce a od doby uzavření smlouvy s vybraným uchazečem uplynula doba delší než pět let. V této souvislosti odkázal žalobce na text ustanovení § 127 odst. 3 ZVZ ve znění po novele provedené zákonem č. 40/2015, a to vč. přechodných ustanovení a na text důvodové zprávy k citované novele.

Podle žalobce vydal žalovaný napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem namísto toho, aby řízení zastavil, čímž zasáhl do jeho práv.

Podle vyjádření žalovaného ve věci samé již ze slovního vyjádření ustanovení § 121 odst. 3 ZVZ je zřejmé, že nelze zohledňovat dobu, která uběhla od spáchání deliktu až do vydání rozhodnutí ve věci samé, ale pouze dobu, která uběhla do zahájení řízení, což dle žalobce vyplývá i z žalobcem odkazované důvodové zprávy. Podle žalovaného se proto prekluzivní lhůta váže k okamžiku zahájení řízení a rozdíl je pouze v subjektivní, resp. objektivní délce lhůty. Ve vyjádření žalobce poukázal i na širší kontext deliktní odpovědnosti právnických osob i v jiných předpisech veřejného práva.

Žalobce v replice setrval na své námitce s tím, že výklad žalovaného by vedl až k neomezené délce správního řízení a nikdy nezanikající odpovědnosti za správní delikt.

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.) a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s.

Mezi účastníky není sporu o tom, že správní řízení, které nakonec vedlo k závěru o spáchání správního deliktu a uložení sankce bylo zahájeno na základě návrhu obchodní

korporace Horácká stavební, s.r.o., dne 22. 10. 2007, smlouva na plnění veřejné zakázky byla uzavřena 29. 11. 2007 a oznámení o veřejné zakázce s názvem „PL Jihlava – rekonstrukce pavilonu 3“ uveřejnil žalobce v Informačním systému o veřejných zakázkách dne 21. 8. 2007.

Z obsahu správního spisu zároveň vyplývá, že ve věci bylo nejprve rozhodnuto rozhodnutím Úřadu ze dne 26. 11. 2007 (prvostupňové) a předsedy Úřadu ze dne 11. 12. 2007 (rozkladové). Rozhodnutí ze dne 11. 12. 2007 bylo následně zrušeno rozhodnutími správních soudů (konečné bylo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2009, č. j. 5 Afs 75/2009-100). Následně po zrušení rozhodnutí Úřadu ze dne 26. 11. 2007 předsedou Úřadu, oznámil správní orgán prvního stupně účastníkům podáním ze dne 2. 6. 2010, že bude pokračováno v řízení, a následně již bylo rozhodnuto rozhodnutím Úřadu ze dne 1. 8. 2011 o spáchání správního deliktu žalobcem.

Žalobce odkazuje na okamžik vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tedy na 22. 12. 2015, kdy platilo ustanovení § 121 odst. 3 ve znění účinném od 6. 3. 2015, a to konkrétně ve znění *„Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.“*

Předmětné ustanovení ZVZ ve znění do 5. 3. 2015 znělo *„Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.“*

Krajský soud se plně ztotožňuje s názorem žalovaného, který byl obsažen v jeho vyjádření. Již z prostého jazykového výkladu je zřejmé, že část souvětí *„nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán“* se týká lhůty pro zahájení řízení, nikoliv lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt. V případě dotčeného ustanovení se jedná o kombinaci subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení řízení a ve vazbě na tuto lhůtu je řešen zánik odpovědnosti za správní delikt. Odpovědnost za správní delikt podle uvedeného ustanovení zaniká jednak v případě, že příslušný správní orgán nezahájí správní řízení do tří let ode dne, kdy získal vědomost o jednání, které by mělo být deliktem (*„kdy se o něm dozvěděl“*), anebo v případě, že ode dne spáchání deliktního jednání uplynulo pět let a správní orgán nezahájil do té doby řízení o deliktu. Zánik odpovědnosti za delikt není vázán na prostý běh času od spáchání správního deliktu, nýbrž rozhodujícím okamžikem, podle citovaného ustanovení, je (ne)zahájení správního řízení v určitém časovém úseku. Tím se uvedená právní úprava v daném období odlišovala např. od § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990, o přestupcích (dnes již zrušeného), dle kterého již nebylo možné přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, resp. od § 20 odst. 3 téhož zákona, dle kterého přerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začínal běh nové lhůty pro projednání přestupku; *přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky*. Zákon o přestupcích jasně vázal lhůtu pro prekluzi práva projednat přestupek na běh času od spáchání deliktu. Pětiletá lhůta v případě § 121 odst. 3 ZVZ limituje pouze maximální lhůtu, ve které může správní orgán zahájit řízení o správním deliktu, a to zjevně proto, aby oprávnění správního orgánu stíhat deliktní jednání nebylo bezbřehé a neomezeně dlouhé.

Z obsahu správního spisu jasně vyplývá, že řízení, které vedlo k závěru o spáchání deliktu a uložení sankce, bylo zahájeno v zákonné lhůtě pro zahájení řízení, a to jak podle ustanovení § 121 odst. 3 ZVZ ve znění do 5. 3. 2015, tak po jeho novelizaci.

V případě argumentace důvodovou zprávou k zákonu č. 40/2015 Sb. argumentoval žalobce čl. II zvláštní části důvodové zprávy („*Návrh v rámci přechodných ustanovení řeší režim zadávacích řízení zahájených před datem účinnosti novely. V případě sankčních řízení, kde navrhovaná novela předpokládá zkrácení prekluzivních lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikt (§ 121 odst. 3), se bude u těchto řízení vycházet z nové právní úpravy, která je pro účastníka řízení výhodnější a probíhající řízení budou zastavena, pokud od spáchání deliktu do zahájení řízení uplynula delší doba, než jakou předpokládá novela*“), ale zcela pominul čl. I (K bodu 31), ze kterého zřetelně vyplývá, že lhůta dle § 121 odst. 3 se váže pouze k zahájení řízení před správním orgánem. Konkrétně důvodová zpráva uvádí: „**Dle dosavadní úpravy lze zahájit správní řízení o deliktu vůči zadavateli do 5 let ode dne, kdy se o něm Úřad dozvěděl, nejpozději však do 10 let od okamžiku, kdy byl delikt spáchán. Tato lhůta se mnohdy jeví s ohledem na účel a cíl zákona o veřejných zakázkách jako nadbytečně dlouhá. Vhodné je připomenout, že předchozí zákon o veřejných zakázkách č. 40/2004 Sb. stanovoval objektivní lhůtu 5 let. Nynější úprava vede k tomu, že se Úřad zabývá podněty zpochybňujícími postup zadavatelů při zadávání veřejných zakázek, které byly zadány ještě do okamžiku nabytí účinnosti zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, to znamená zakázkami starými až 8 let a ještě následující 2 roky, než zanikne delikt ní odpovědnost zadavatele, může tyto veřejné zakázky z vlastního podnětu či podnětů třetích osob přezkoumávat. Nelze odhlédnout od účelu přezkumného řízení Úřadu. Opakovaně i soudy ve své rozhodovací praxi uvádějí, že je primárně odpovědností Úřadu, aby odpovídajícími kroky zajišťoval účel řízení o přezkumu úkonů zadavatele, tj. aby závěr, k němuž ve správním řízení dospěje, měl pro účastníky zadávacích řízení vůbec ještě smysl. Vzhledem k účelu a smyslu přezkumu lze konstatovat, že se jeví jako nevhodné 8 let starou zakázku přezkoumávat, je-li cílem zákona o veřejných zakázkách primárně přijmout takové nápravné opatření, aby byla umožněna efektivní hospodářská soutěž. Teprve až sekundárně je smyslem přezkumu uložení sankce za pochybení zadavatele. Pokud zohledníme skutečnost, že postup zadavatele před osmi lety odpovídal stavu výkladu zákona o veřejných zakázkách v předmetné době, mnohdy i absenci rozhodovací praxe ze strany Úřadu a soudů, kdy tento zákon podléhá dynamickému výkladovému vývoji, pak se jeví nevhodné zahrnovat Úřad podněty směřujícími do takto „starých“ zakázek a hodnotit postup zadavatelů optikou současného právního stavu. Zadavatelé jsou mnohdy trestáni za pochybení, která již nikdy neopakovali, a došlo k nim zejména s ohledem na nejasnou výkladovou praxi v dané době či dokonce její absenci v rozhodnutích soudů a Úřadu. Uložená sankce neplní jednu ze svých stěžejních funkcí, kdy nepůsobí preventivně. **Současná lhůta, která činí 5 let, se nahrazuje kratší lhůtou v délce 3 let. Nejzazší lhůta, ve které lze řízení před Úřadem z moci úřední nejpozději zahájit, se pak mění z 10 let na 5 let.** Rovněž v takovém případě, pokud v rámci zadávacího řízení nedojde k uplatnění ochrany práv uchazečů prostřednictvím námitek (§ 110) a návrhu (§ 114), zbývá ještě přiměřený čas k zajištění ochrany veřejného zájmu prostřednictvím zahájeného řízení z moci úřední o správním deliktu.”**

Z uvedeného je zjevné, že ani důvodová zpráva není v rozporu s uvedenými závěry k charakteru předmetné lhůty.

Je třeba konstatovat, že obdobná konstrukce běhu lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu s uvedenými důsledky není ve veřejném právu ojedinělá.

Obdobná konstrukce lhůty je obsažena např. v § 64 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), dle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. K této lhůtě poskytl výklad Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 5. 2015, č. j. 9 As 48/2014 – 28, když uvedl, že „podle § 64 odst. 3 živnostenského zákona odpovědnost za správní delikt zaniká, pokud správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Správní řízení bylo zahájeno dne 17. 3. 2011 doručením oznámení o zahájení řízení stěžovateli (viz § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Aby byla odpovědnost stěžovatele prekludována, muselo by se jednat o jednání, ke kterému došlo dříve než 17. 3. 2008, nebo o kterém by se živnostenský úřad dozvěděl dříve než 17. 3. 2010.“ Z citovaného je zjevné, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí, stejně jako zdejší soud v nyní projednávané věci váže prekluzi odpovědnosti žalobce (stěžovatele) na zahájení řízení v objektivní lhůtě.

Uvedeným závěrům odpovídá i doktrinální výklad k (opět obdobnému) ustanovení § 182 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Viz Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2007: „Konstrukce zániku odpovědnosti za správní delikt z „hlediska času“ je zcela odlišná od této úpravy v případě přestupků (srov. § 20 odst. 1 přest. zák.). Jsou především stanoveny dvě lhůty, a to pro zahájení řízení o správním deliktu. Jde jednak o tzv. objektivní tříletou lhůtu, jednak o tzv. subjektivní roční lhůtu, v nichž však, na rozdíl od jediné objektivní lhůty v případě přestupku, stačí, že řízení bude „pouze“ zahájeno. Objektivní lhůta začíná běžet okamžikem, kdy byl správní delikt spáchán, subjektivní pak okamžikem, kdy se správní orgán o spáchání deliktu dozvěděl.“

Shodně např. i aktuální doktrinální výklad v Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013: „Zákonem je stanovena jak subjektivní, tak i objektivní lhůta pro projednání správního deliktu. Obě musí být při projednávání dodrženy. Subjektivní lhůta pro zahájení končí uplynutím 1 roku od doby, kdy se stavební úřad o spáchání deliktu dozvěděl. Nejpozději může stavební úřad řízení zahájit při současném dodržení objektivní tříleté lhůty. Počátek lhůty začíná běžet dnem spáchání správního deliktu.“

Případně lze odkázat i na doktrinální výklad k ustanovení § 22b zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), dle kterého odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne,

kdy byl spáchán. Viz Munková J., Kindl J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže (EKZ), 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009: „*Nová úprava tyto pochybnosti odstraňuje tím, že stanoví, že v uvedených lhůtách, ať jde o lhůtu subjektivní nebo objektivní, je Úřad povinen zahájit řízení, nikoli že je povinen v těchto lhůtách uložit pokutu.*“

S ohledem na uvedené judikatorní i doktrinální závěry dospěl soud k závěru, že tvrzení žalobce, že se v případě části souvětí „*nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán*“ v ustanovení § 121 odst. 3 ZVZ jedná o stanovení okamžiku, kdy zaniká odpovědnost za delikt, resp. že se jedná o okamžik, po jehož uplynutí nelze žalobce za spáchaný delikt postihnout, není správné a jediná žalobní námitka není důvodná.

Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení má oporu v § 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 v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

P o u č e 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 31. července 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu