



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **obec Rudoltice**, se sídlem Rudoltice 95, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 1. 2014, č.j. ÚOHS-R77/2013/VZ-141/2013/310/MMI,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo 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 :

I. Vymezení věci

[1] *Výrokem I.* rozhodnutí ze dne 4. 3. 2013, č.j. ÚOHS-S340/2012/VZ-3979/2013/523/MSc, žalovaný deklaroval, že žalobkyně se coby zadavatelka dopustila správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni zahájení zadávacího řízení (dále též „zákon o veřejných zakázkách“), tím, že nedodržela postup stanovený v § 13 odst. 2 zákona o veřejných

zakázkách, když nestanovila předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu s pravidly stanovenými v zákoně o veřejných zakázkách a následně nedodržela postup stanovený v § 21 zákona o veřejných zakázkách, neboť uzavřela dne 5. 6. 2008 smlouvu o poskytování právních služeb s advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, aniž by použila příslušný druh zadávacího řízení, přičemž výše uvedený postup zadavatelky mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. *Výrokem II.* pak žalovaný uložil žalobkyni za spáchání předmětného správního deliktu pokutu ve výši 100 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který však předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „předseda Úřadu“) v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[3] Ve včas podané žalobě žalobkyně namítla, že závěry správních orgánů popírají právo každého na právní pomoc od počátku řízení (čl. 37 Listiny základních práv a svobod), právo každého na svobodnou volbu advokáta (§ 2a zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii), a právo obce na samostatnou správu svých záležitostí (§ 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Podává se zejména otázka, zda obec jako jednotka územní samosprávy má právo na svobodnou volbu advokáta, a to zejména z hlediska hlavního atributu vztahu advokát–klient je otázka důvěry. Sám žalovaný přitom shledal, že žalobkyně neměla žádný úmysl porušit či obcházet zákon.

[4] V červenci 2008, tedy cca v polovině volebního období došlo ke změně na pozici starosty obce. Zastupitelé měli podezření, že starosta před nimi řadu věcí tají a rozhoduje sám. Posléze bylo podáno trestní oznámení. Už v té době bylo využíváno služeb advokátky Mgr. Hamplové, která je výraznou a letitou specialistkou na územní samosprávu. Její role byla v dané chvíli pro žalobkyni nezastupitelnou. Žalobkyně by nezvolila žádného jiného advokáta např. jen kvůli ceně. Znalosti, zkušenosti a specializaci této advokátky žalobkyně potřebovala okamžitě. Důležitá byla též místní dostupnost. Požadované specifické oblasti práva se v České republice v daném rozsahu a objemu věnuje právě jen kancelář jmenované advokátky. Žalobkyně s advokátkou uzavřela zcela klasickou smlouvu o poskytování právních služeb. Odměna byla předpokládána řádově v desítkách tisíc korun za jednotlivé případy, eventuálně statisíce za rok. Na podobný rozsah by poptávkové řízení nebylo povinné, přesto ho obec udělala. Teprve následně po uzavření smlouvy začaly přicházet negativní dopady. Starostka ani zastupitelstvo tehdy nemohly předpokládat, v jakém bude žalobkyně ohrožení. Vedení obce tak např. nic nevědělo o probíhající kontrole finančního úřadu. Bývalý starosta o ní nikoho neinformoval a na obci o ní nebyly žádné podklady. Běželo pouze řízení u žalovaného ohledně výběru společností. Po vydání citelných platebních výměrů pak žalobkyně musela jednat okamžitě. Žalobkyně tedy neměla jak vytušit existenci kontroly a tudíž ani nemohla očekávat uložené vrácení dotací a penalizaci.

[5] První informací o proběhlé kontrole byly až čtyři platební výměry na více než 130 milionů Kč. Poté žalobkyně musela jednat ihned, tj. do 30 dnů, a to bez jakýchkoli podkladů. Jednala tedy neodkladně a využila uzavřenou smlouvu o právních službách. Šlo o ojedinělou

situaci, nikoli o plánované právní služby. Nikdo nemohl předpokládat, na jakou částku budou platební výměry znít. Jmenovaná advokátka v dané lhůtě podala čtyři rozsáhlá odvolání.

[6] Žalobkyně nechtěla přijmout žádný závazek k vysoké odměně. Tuto vůli nikdy neprojevila. Neexistuje tak žádná předpokládaná hodnota plnění, kterou by bylo možno stanovit v době převzetí zastoupení. Starostka se tedy s advokátkou dohodla, že zastoupení bude probíhat na základě záloh a odměn ve výši maximálně desítek tisíc korun dle již uzavřené smlouvy, a to i pokud věc skončí neúspěšně a bez ohledu na objem práce a faktickou hodnotu věci. Přitom advokátní tarif hovoří o mnohem vyšších odměnách.

[7] Důvodem postupu žalobkyně byla jednak nutnost neodkladného jednání ve velmi složité a pro obec likvidační věci, jednak neochota zavazovat se k plnění dle advokátního tarifu. Formální lpění na textu zákona by žalobkyni vedlo k tomu, že by byla ohrožena nestihnutím termínu pro realizaci právní obrany, byla by nucena přijmout nespecializovanou službu od jí de facto nevybraného advokáta, musela by přijmout závazek vysoké odměny bez ohledu na výsledek věci. Takový důsledek lze považovat za absurdní, jdoucí proti smyslu a účelu právní normy.

[8] I za sjednanou nízkou odměnu Mgr. Hamplová zastoupení obce převzala a následně realizovala vysoce náročné a úspěšné právní zastoupení. Dne 15. 4. 2009 Ministerstvo financí na základě žádosti prominulo část penále ve výši 55 466 677 Kč, stále však bylo třeba uhradit přes 80 milionů Kč, tedy částku pro obec stále likvidační. Posléze jmenovaná advokátka podala druhou, jinak nepřipustnou, žádost o prominutí, s cílem snížit uloženou povinnost alespoň na 20 milionů Kč, na základě znaleckého posudku o ceně budov, tedy na základě nové skutečnosti. Až po desítkách hodin strávených přípravou se starostkou se starostka rozhodla, že advokátce by za její vysoce profesionální přístup a nadstandardní péči měla náležet odměna dohodou dle hodnoty věci, a to s orientačním využitím položek advokátního tarifu v objemu do 5 % „zachráněné“ částky. Současně starostka sdělila, že návrh odměny předloží zastupitelstvu pouze v případě, pokud žalobkyně bude hradit maximálně 20 milionů Kč, vyšší částka by ji totiž zlikvidovala. Jednalo se tak o rozhodnutí čistě motivační, neboť vyhovění další žádosti nebylo lze předpokládat. Odměna tedy byla toliko hypotetická, ve fázi příslibu a nezávazná.

[9] Pokud by obec postupovala dle názoru žalovaného, musela by hradit odměnu vždy a bez ohledu na výsledek věci. Žalobkyně až s odstupem doby a po naprosto ojedinělém výsledku přijala rozhodnutí odměnit advokátku za daný výkon přiměřenou částkou. Advokátkou zvolený procesní postup se ukázal být zcela klíčovým – na základě precizní a rozvinuté právní argumentace ministerstvo žalobkyni prominulo veškeré uložené odvody až na částku 680 410 Kč. Advokátka tedy obci zcela nečekaně a nepředvídatelně zachránila částku 135 399 590 Kč. Tím padla i povinnost vést soudní spory, čímž došlo k dalším úsporám.

[10] Vzhledem k tomu starostka předložila zastupitelstvu návrh na odměnu ke schválení do rozpočtu za rok 2009. Zastupitelstvo ji schválilo. Dle přesvědčení žalobkyně by jiný právní zástupce takového výsledku nikdy nedosáhl. Je tedy odhodlána i dále svěřovat právní zastoupení Mgr. Hamplové. Pro právní služby je důležitá zkušenost a znalost, nikoli nabídková cena. To vše pak musí být provázeno absolutní důvěrou klienta v právního zástupce. Žalobkyně nezná žádného jiného advokáta, k němuž by mohla mít tak vysoký

stupeň důvěry jako k Mgr. Hamplové. Tato důvěra je přitom podložena výsledky její práce, které obec ekonomicky zachránily.

[11] Důvěra mezi advokátem a klientem je tak vysokou hodnotou, že nikdo (a to ani stát prostřednictvím žalovaného) nemůže klienta nutit svěřit věc dalšímu advokátovi, má-li již navázanu spolupráci s advokátem jiným, nelze-li navíc předem předpokládat rozsah věci. Jde o specifický druh služeb na úrovni znalců či auditorů, kteří mají ze zákona výjimku, k čemuž musí být analogicky přihlédnuto.

[12] Žalobkyně též nemohla předpokládat, že obec její velikosti bude řešit jednu z největších dotačních kauz v České republice. O hrozbě platebních výměrů vůbec nevěděla. I kdyby přitom žalobkyně od počátku chtěla uhradit advokátu odměnu, i tak by zvolila jmenovanou advokátku a ne nahodilého advokáta vzešlého z nějakého výběrového řízení. Kdyby žalobkyně tušila, že za svůj vysoce hospodárný přístup dostane pokutu, mohla zákon obejít a dát advokátce z obecního rozpočtu dar za mimořádný přínos obci. Tak však neučinila a *ex post* odměnila dobře vykonanou práci.

[13] Žádný z kroků, které žalobkyně učinila se tak s ohledem na uvedená specifika nemohl dostat do rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Obec navíc nemohla určit předpokládanou hodnotu zakázky, neboť nikdy nechtěla vyplácet odměnu podle hodnoty věci. Nebyla též ohrožena ani soutěž u specifických právních služeb advokáta. Obec by si totiž nikdy nezvolila jiného advokáta v pro ni tak životně důležité věci.

[14] Danou věc nelze posuzovat tak formalisticky, jako by se jednalo o dlouhodobě plánovanou zakázku s odhadnutelným objemem, předpokládaným vývojem a předvídatelným výsledkem. Příklad se tak zcela liší od jiných zakázek týkajících se standardních služeb. Zásadní otázky musela žalobkyně vyřešit během několika týdnů. V této věci tak v žádném případě nemohl být sjednáván jiný právní zástupce, neboť obec již advokátku měla a této plně důvěřovala. Postupovala přitom zcela transparentně. Posuzovat případ zpětně pohledem zákona o veřejných zakázkách je zavádějící. Šlo o specifický případ, který v tuzemsku nemá srovnání. V případě neúspěchu by navíc odměna nebyla nikdy vyplacena.

[15] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí předsedy Úřadu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[16] Ve vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na obsah odůvodnění rozhodnutí žalovaného i předsedy Úřadu a zdůraznil podstatu v nich užitá argumentace. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

[17] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná.**

[18] Soud se v dané věci ztotožnil s právním hodnocením podaným předsedou Úřadu v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Na argumentaci použitou předsedou Úřadu pak soud výslovně odkazuje též vzhledem k obsahové podobnosti rozkladových námitek a žalobních bodů.

[19] Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobkyně dne 21. 4. 2008 oslovila tři advokátní kanceláře s žádostí o zaslání nabídky na poskytování právních služeb. Dne 5. 6. 2008 pak uzavřela smlouvu o poskytnutí právních služeb s advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou. Dne 17. 10. 2008 žalobkyně obdržela čtyři platební výměry Finančního úřadu v Ústí nad Orlicí na odvod za porušení rozpočtové kázně a související penále v celkové výši 136 080 000 Kč. Následně Ministerstvo financí rozhodnutími ze dne 15. 4. 2009 a 9. 11. 2009 žalobkyni prominulo celkem částku 135 399 600 Kč. Dne 20. 1. 2010 vystavila jmenovaná advokátka žalobkyni fakturu č. 30042010 na částku 4 739 000 Kč bez DPH (5 686 800 Kč s DPH), tj. 3,5 % z prominuté částky. Dle přehledu faktur vystavených jmenovanou advokátkou žalobkyni na základě smlouvy ze dne 5. 6. 2008 byla v letech 2008–2012 celkem fakturována částka 6 220 265 Kč (v roce 2008 částka 146 483 Kč, v roce 2009 částka 863 370 Kč, v roce 2010 částka 5 137 912 Kč, v roce 2011 částka 42 500 Kč a v roce 2012 částka 30 000 Kč).

[20] Podle § 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je územní samosprávný celek veřejným zadavatelem. Dle § 13 odst. 1 téhož zákona se předpokládanou hodnotou veřejné zakázky pro účely tohoto zákona rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty. Podle § 13 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel v souladu s pravidly stanovenými v tomto zákoně a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Pro stanovení výše předpokládané hodnoty je rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.

[21] V daném případě žalobkyně v první řadě poukazuje na skutečnost, že byla omezena ve svobodném výběru advokáta. Podle § 2a zákona o advokacii má každý *právo na svobodnou volbu advokáta; tím není dotčeno ustanovení § 18 odst. 2 a zvláštní právní předpisy upravující ustanovení advokáta soudem*. Zdejší soud však nemá za to, že by si žalobkyně nemohla vzhledem k závěrům žalovaného advokáta volně vybrat. Jak uvedeno již výše, žalobkyně je veřejným zadavatelem. Hodlá-li uzavřít smlouvu na právní služby, je povinna postupovat podle celého komplexu norem, které se k případnému uzavření takové smlouvy váží. Vydává-li tedy obec veřejné prostředky na právní služby poskytované advokátem, nevztahuje se na ni pouze zákon o advokacii, ale též povinnosti plynoucí ze zákona o veřejných zakázkách.

[22] Argumentace žalobkyně, že v případě provedeného zadávacího řízení by byla nucena akceptovat advokáta jí nechtěného a tomu hradit příliš vysokou odměnu, je zcela zavádějící. Je totiž primárně na zadavateli, jakým způsobem vymezí v zadávacích podmínkách svoje požadavky např. na specializaci, zkušenosti či dosavadní praxi uchazečů; stejně tak může

zadavatel v zadávacích podmínkách a posléze ve smlouvě s vybraným uchazečem realizovat svoji představu o platebních podmínkách za dodané služby. V této souvislosti soud považuje za poněkud nadnesené tvrzení žalobkyně o jedinečnosti smluvené advokátky, jakož i o tom, že by právní potřeby žalobkyně vyžadovaly znalost specifické oblasti práva. Stejně tak nemůže povinnost postupovat také dle zákona o veřejných zakázkách anulovat pouhý vztah důvěry mezi advokátem a jeho klientem. Důvěra v tomto vztahu je nepochybně podstatná, nelze však mít za to, že v daném případě by nemohla vzniknout také k jinému advokátovi.

[23] Poukazuje-li pak žalobkyně na porušení své samostatné působnosti, považuje soud za nezbytné citovat § 7 odst. 1 zákona o obcích v jeho úplnosti: „*Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.*“ Je zřejmé, že sám zákon o obcích počítá s existencí jiných zákonů, jež musí obce dodržovat, a to i při výkonu samostatné působnosti. Jedním z těchto zákonů je zcela nepochybně i zákon o veřejných zakázkách. Dohled nad jeho prováděním pak má žalovaný.

[24] Co se týče samotných specifických okolností, za nichž jmenovaná advokátka prováděla pro žalobkyni právní služby, nutno v první řadě konstatovat, že správní orgány přihlížely ke všem skutkovým okolnostem. Tyto též správně vyhodnotily. Delikt ní odpovědnost dle § 120 zákona o veřejných zakázkách je odpovědností objektivní. Z hlediska obce coby osoby delikventa je pak nutno mít za to, že její vědomí je kontinuální. Přestože tedy mezi jednotlivými představiteli obce mohly vzniknout vztahy faktické neinformovanosti, z vnějšího pohledu je informovanost obce nedotčena. Žalobkyně tedy nemohla účinně argumentovat tím, že „nevěděla“ o probíhající kontrole ze strany finančního úřadu či vůbec o problémech s dotacemi.

[25] I pokud by přitom soud přihlédl k tvrzení, že předmětné platební výměry byly pro obec jakýmsi bleskem z čistého nebe, nebylo by možno akceptovat neprovedení zadávacího řízení. Zákon o veřejných zakázkách ostatně upravuje i postupy týkající se akutní potřeby zadání veřejné zakázky. Tak tomu ovšem v daném případě ani nebylo. Podle daňového řádu je možné podat proti platebnímu výměru i blanketní odvolání, lze si pak představit vstřícný přístup ze strany finanční správy, která by v souladu se základními zásadami daňového řízení žalobkyni umožnila účinnou právní obranu poskytnutou profesionálem (stanovení lhůty pro doplnění odvolání, které lze navíc doplňovat až do skončení řízení, posečkání, splátkování). Žalobkyně tedy objektivně nebyla pod takovým tlakem času či okolností, jak jej vykreslila v podané žalobě.

[26] Poukazuje-li pak žalobkyně na to, že úspěch ve věci nebylo lze předpokládat, že pouze s tímto úspěchem byla (a to až posléze) spojena nějaká blíže neurčená odměna, či že původní vize spolupráce obec–advokátka neměla atakovat zákonné limity veřejných zakázek, nutno uvést, že tyto okolnosti nejsou z hlediska otázky samotného spáchání správního deliktu podstatné. Zásadní je zde skutečnost, že žalobkyně vynaložila částku zhruba 6 milionů korun z veřejných prostředků jako odměnu za právní zastoupení, a to zcela mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Jak uvedeno již výše, problematiku nastavení odměny mohla žalobkyně účinně řešit v zadávacích podmínkách. Navíc již samotné finančním úřadem požadované částky byly jednoznačnou indicií, že v případě použití profesionálních právních

služeb mohou výdaje veřejných prostředků překročit limitní částky uvedené v zákoně o veřejných zakázkách. Za této situace měla žalobkyně nepochybně přikročit ke stanovení hodnoty zakázky ve smyslu § 13 zákona o veřejných zakázkách.

V. Závěr a náklady řízení

[27] Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku 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. srpna 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu