



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. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce: **FORESTER SERVIS, s. r. o.**, se sídlem Rybí 171, zastoupeného Mgr. Janem Farkačem, advokátem se sídlem Brno, Veveří 365/46, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEZ Distribuční služby, s. r. o.**, se sídlem Hradec Králové, Riegrovo náměstí 1493/3, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Praha 1, Karoliny Světlé 301/8, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 16. 10. 2013, č. j. ÚOHS-R152,154/2013/VZ-19952/2013/310/DBa,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **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.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí průběhu správního řízení

[1] Návrhem ze dne 15. 1. 2013 se žalobce domáhal uložení zákazu plnění Rámcové smlouvy o dílo č. 4400021568 uzavřené dne 10. 12. 2012 (dále též jen „Rámcová smlouva“)

mezi zadavatelem ČEZ Distribuční služby, s. r. o., a vybraným uchazečem Enerwood s. r. o. Předmětem plnění Rámcové smlouvy je podle jejího čl. II. „*odstranění či okleštění stromů a jiných porostů ohrožujících bezpečné a spolehlivé provozování zařízení distribuční soustavy (dále jen „DS“) včetně provedení následné likvidace takto vzniklého klesu a zbytků po těžbě*“. Dle jejího čl. VIII. byla Rámcová smlouva uzavřena na dobu určitou, a to do 31. 12. 2020.

[2] Žalovaný o věci rozhodl dne 7. 5. 2013 (pod č.j. ÚOHS-S47/2013/VZ-8411/2013/513/PPo). Ve *výroku I.* rozhodnutí deklaroval, že se zadavatel při uzavírání Rámcové smlouvy dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že uzavřel Rámcovou smlouvu na veřejnou zakázku bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení podle § 146 odst. 1 v návaznosti na § 26 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, ačkoli byl podle tohoto zákona povinen toto oznámení uveřejnit, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Za spáchání tohoto správního deliktu žalovaný *výrokem II.* rozhodnutí uložil zadavateli pokutu ve výši 100 000 Kč. *Výrokem III.* rozhodnutí pak podle § 118 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách uložil zadavateli zákaz plnění Rámcové smlouvy, a to s účinností od 3 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal rozklad jak zadavatel, tak vybraný uchazeč. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „předseda Úřadu“) v průběhu řízení o rozkladech shledal, že návrh žalobce ze dne 15. 1. 2013 se stal zjevně bezpředmětným, protože v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 16. 10. 2013 podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2013 zrušil a správní řízení zastavil. V odůvodnění uvedl, že zadavatel ukončil Rámcovou smlouvu výpovědí ze dne 30. 5. 2013, přičemž výpovědní doba skončila dne 31. 7. 2013. Tím se stal návrh žalobce bezpředmětným, neboť nelze uložit zákaz plnění smlouvy, když závazkový vztah z ní vzniklý již zanikl. Tím, že zadavatel vypověděl Rámcovou smlouvu a uběhla výpovědní doba, tak *de facto* bylo vyhověno návrhu, ve kterém žalobce požadoval uložení zákazu plnění smlouvy. Předseda Úřadu současně konstatoval, že nedošlo k naplnění podmínky uvedené v § 90 odst. 4 správního řádu, podle které nemůže odvolací orgán zastavit řízení, jestliže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[4] Ve včas podané žalobě žalobce v první řadě popsal průběh správního řízení. Uvedl, že v rozhodnutí žalovaného byl podstatným závěr o tom, že společnost ČEZ Distribuční služby, s. r. o., je sektorovým zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách a je povinna zadávat veškeré činnosti související s výkonem relevantní činnosti postupem, který upravuje tento zákon. Do současné doby se tento zadavatel choval protizákonně, finanční zdroje využívané k zabezpečování potřeb veřejného charakteru nevynakládal v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.

[5] Předseda Úřadu shledal, že návrh se stal zjevně bezpředmětným, tím však věc nesprávně právně posoudil, vycházel též z nedostatečného skutkového zjištění. Žalobce

v návrhu ze dne 15. 1. 2013 požadoval nejen zákaz plnění Rámcové smlouvy, ale uváděl též, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Zjednodušit celou situaci tím, že vypovězením Rámcové smlouvy s vybraným uchazečem, se stal návrh zjevně bezpředmětným, není v souladu s výkladem § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

[6] Rozhodnutí předsedy Úřadu je zcela nepřezkoumatelné, zmatečné a protizákonné i tím, že předseda Úřadu v odůvodnění zjednodušeně konstatoval, že závazkový vztah vzniklý ze smlouvy zanikl, čímž se návrh stal zjevně bezpředmětným. Toto odůvodnění však neodpovídá realitě. Žalobce požadoval, aby žalovaný zakázal plnit z protizákonně uzavřené smlouvy, dále aby v rozhodnutí postavil najisto, že společnost ČEZ Distribuční služby, s. r. o., je sektorovým zadavatelem a je povinna při zadávání veřejných zakázek na služby, dodávky a stavební práce postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, a dále, aby deklaroval spáchání správního deliktu, kterého se zadavatel dopustil při uzavírání Rámcové smlouvy. Předseda Úřadu ovšem neuvedl žádné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že zadavatel nespáchal správní delikt, který je velmi podrobně popsán v rozhodnutí žalovaného, ani důvod, proč by neměla být zadavateli za spáchání správního deliktu uložena pokuta. Důvody bezpředmětnosti návrhu jsou popsány ve dvou odstavcích třináctistránkového rozhodnutí předsedy Úřadu, aniž by bylo srozumitelným způsobem uvedeno, jaké skutečnosti vzal předseda Úřadu při svém rozhodování za prokázané, a kterým naopak nepřisvědčil, a jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden.

[7] Skutečnost, že předmětná smlouva byla vypovězena, nemůže zahladit již spáchaný správní delikt, kterého se zadavatel dopustil tím, že v nadlimitní veřejné zakázce nerespektoval povinnosti vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách, a nepřípustným způsobem omezil možnost potenciálních dodavatelů zúčastnit se otevřené soutěže o veřejnou zakázku velkého finančního rozsahu (766 666 666 Kč po dobu platnosti smlouvy, cca 7 let).

[8] Zastavení správního řízení má ve svém důsledku fatální následky. Zadavatel v daném jednání pokračuje dál, avšak prostřednictvím jiných dceřiných společností, a není tak možné mu v dalším obdobném jednání zabránit s odkazem na pravomocné rozhodnutí, ve kterém se konstatuje spáchání správního deliktu. *Ad absurdum* by zadavatel mohl uzavřít zcela stejnou rámcovou smlouvu se stejným vybraným uchazečem, a nikdo by nemohl poukázat na rozhodnutí žalovaného, kterým se takové jednání kvalifikuje jako správní delikt. Absurdním následkem pak je, že na zadavatele se dnes hledí, jako by se správního deliktu nedopustil, protože po jisté době upustil od pokračování v deliktním jednání.

[9] Pro trestání správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestání trestných činů. Je tak třeba stíhat všechny trestné činy, o kterých se státní zástupce dozví, stejně jako je třeba vést správní řízení o správních deliktech, o kterých se správní orgán dozví. I podle komentářové literatury stávající právní úprava správního trestání jako taková nezná na rozdíl od trestního řádu „něco jako zproštění obvinění“. Je tak třeba meritorně rozhodnout o skutku a nikoli pouze zastavit řízení bez dalšího. Předseda Úřadu svým rozhodnutím „omilostnil“ zadavatele za spáchání správního deliktu, a to způsobem, kterým tak v žádném případě nelze činit – odkazem na bezpředmětnost návrhového řízení.

[10] Zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu lze považovat za vhodné ve velmi malém počtu případů. To, že se žádost stane zjevně bezpředmětnou, obecně znamená, že v průběhu řízení nastane důvod, v důsledku kterého nelze o žádosti rozhodnout věcně, tzn. nelze ji ani zamítnout ani jí vyhovět. Tento důvod pro zastavení řízení však nelze zaměňovat se situací, kdy správní orgán v průběhu řízení dospěje k závěru, že žádosti nelze vyhovět. Jako příklad takového rozhodnutí lze uvést usnesení ze dne 12. 5. 2010, č.j. ÚOHS-S558/2004/VZ-4599/2010/510/IF.

[11] Ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je možné použít pouze ve výjimečných případech, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. Bepředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobce. V předmětném řízení se však žádost bezpředmětnou stát nemohla, přestože návrh na zahájení řízení byl označen jako „*Návrh na zahájení řízení na uložení zákazu plnění ze smlouvy*“. Není přípustné, aby předseda Úřadu nevycházel z obsahu návrhu, v němž bylo jednoznačně uvedeno, že se zadavatel dopustil správního deliktu, který byl v návrhu rovněž specifikován. Předseda Úřadu se ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval výrokem č. I. a v návaznosti na něj i výrokem č. II. rozhodnutí žalovaného.

[12] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí předsedy Úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[13] Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že spáchání správního deliktu posuzuje žalovaný v řízení z moci úřední a konstatování správního deliktu se nelze v návrhovém řízení domáhat. Na tom nic nemění skutečnost, že žalobce v návrhu uvedl svoje přesvědčení, že se zadavatel rovněž dopustil správního deliktu. Zákaz plnění ze smlouvy dle § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je pak specifickým druhem nápravného opatření, který žalovaný může uložit pouze za splnění několika podmínek. V první řadě jej lze uložit pouze na návrh, nikoliv tedy z moci úřední, zároveň je však podmínkou uložení takového nápravného opatření i konstatování spáchání alespoň jednoho ze správních deliktů uvedených v § 118 odst. 2 písm. a) až c) téhož zákona. Zde se tedy spojují prvky návrhového řízení a řízení z moci úřední. Přesto je však třeba vycházet ze základních principů správního trestání, kdy správní orgán konstatuje spáchání správního deliktu z moci úřední, nikoliv na návrh.

[14] Proti rozhodnutí žalovaného byly podány rozklady a v mezidobí zadavatel sám ukončil smlouvu, jejíž zákaz plnění se žalobce dožadoval. Žalovaný tedy posoudil, zda je možné za těchto okolností návrhu žalobce vyhovět či jej zamítnout a jak takovou situaci řeší příslušné právní předpisy. Zde vycházel z § 152 odst. 4 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu. Toto posouzení se přitom vztahovalo pouze na tu část návrhu, který se týkal zákazu plnění ze smlouvy, neboť návrhem se nelze domáhat konstatování spáchání správního deliktu, jak plyne např. i z § 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel sám dobrovolně splnil, co mu bylo uloženo rozhodnutím žalovaného, předseda Úřadu tak nemohl o rozkladech

rozhodnout jinak, neboť nebyl oprávněn posuzovat relevantnost námitek rozkladu s ohledem na vzniklou bezpředmětnost samotného návrhu na zákaz plnění ze smlouvy.

[15] Nemohl se přitom zabývat skutkovými okolnostmi případu, neboť mu správní řád ukládal povinnost správní řízení bez dalšího zastavit. Konkrétní skutková zjištění, na jejichž základě předseda Úřadu rozhodl, v napadeném rozhodnutí uvedena jsou (jde o odstavce 52 a 53). V případě konstatování spáchání správního deliktu pak nebrání překážka litispendence žalovanému v zahájení nového správního řízení, ve kterém by bylo o tomto rozhodnuto pravomocně.

[16] S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[17] V replice k vyjádření žalovaného ze dne 25. 3. 2014 žalobce nad rámec již uvedeného konstatoval, že pokud předseda Úřadu rozlišuje návrhové řízení a řízení zahájené z moci úřední, měl tyto instituty rozlišovat i při svém postupu a zrušit pouze tu část rozhodnutí týkající se návrhu, nikoli rozhodnutí žalovaného jako celek. Skutečnost, že Česká republika má v zadavateli majoritu nemůže být překážkou spravedlnosti.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[18] K věci se podáním ze dne 31. 3. 2014 vyjádřil též zadavatel. Uvedl, že v dané věci byly splněny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

VI. Posouzení věci soudem

[19] 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**.

[20] V daném případě nejsou sporné skutkové okolnosti, ale jejich právní hodnocení.

[21] Zde je nutno v první řadě uvést, že úkolem soudu není administrativní dozor nad činností či nečinností žalovaného, ale ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Mezi tato práva přitom nepatří právo na zahájení řízení z moci úřední či na správní potrestání jiné osoby.

[22] Žalobce podal žalovanému návrh dle § 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Podle poslední věty tohoto ustanovení se navrhovatel může domáhat pouze uložení zákazu plnění smlouvy. Podle navazujícího § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách pak Úřad na základě návrhu uloží zákaz plnění smlouvy, pokud se zadavatel dopustí určitého správního deliktu. Je-li tedy spáchání správního deliktu podmínkou pro uložení zákazu plnění smlouvy, je zjevné, že návrh bude vycházet z přesvědčení navrhovatele o spáchání správního deliktu zadavatelem. To však ničeho nemění na tom, že samotný závěr o spáchání správního deliktu

zadavatelem a jeho případné potrestání zasahuje pouze do práv a povinností zadavatele, a pro možnost uložení zákazu plnění smlouvy je tak pouhým předpokladem, předběžnou otázkou. Naopak práv navrhovatele se dotýká až závěr o uložení či neuložení zákazu plnění smlouvy.

[23] Jestliže tedy v daném případě nastala v řízení o rozkladech nová skutková okolnost spočívající v tom, že byla vypovězena a následně ukončena Rámcová smlouva, jejíhož zákazu plnění se navrhovatel (žalobce) domáhal, obстоjí závěr předsedy Úřadu o tom, že návrh žalobce se stal zjevně bezpředmětným. Dotčená smlouva již byla ukončena a bylo tudíž zcela zjevné, že vést další řízení, jehož jediným cílem z hlediska navrhovatele je dosáhnout na uložení zákazu plnění smlouvy, nedává smysl, neboť smlouva již plněna být nemůže a nelze tak ani uložit zákaz jejího plnění.

[24] Za této situace je aplikace § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zcela odpovídající. Zde lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014-43 (týkající se aplikace § 114 odst. 1 a § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), v němž byla zjevná bezpředmětnost návrhu spojena s uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku zadavatelem v průběhu řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Teoretická obdobnost s nyní posuzovanou věcí je v tomto ohledu nepřehlédnutelná. Nebylo tak na místě, aby předseda Úřadu pokračoval v řízení a dospěl k závěru o nutnosti zamítnutí návrhu žalobce.

[25] Z výše uvedeného plyne, že veřejných subjektivních práv žalobce se týkal pouze výrok III. rozhodnutí žalovaného, jímž byl zadavatel na základě žalobcova nároku uložen zákaz plnění Rámcové smlouvy. Naopak výroky I. a II. rozhodnutí žalovaného se týkaly pouze veřejných subjektivních práv zadavatele, neboť těmito výroky bylo deklarováno, že se dopustil správního deliktu a byla mu uložena pokuta. Předseda Úřadu pak spolu se zastavením řízení zrušil nejen výrok III. rozhodnutí žalovaného, ale též výroky I. a II. Přestože se tento jeho postup může jevit sporným (i vzhledem k hybridní povaze řízení, na niž upozornil ve vyjádření k žalobě i žalovaný), pro soud je nicméně podstatné, že v rozsahu zrušení výroků I. a II. rozhodnutí žalovaného se postup předsedy Úřadu nedotýkal veřejných subjektivních práv žalobce. Soud, který byl podanou žalobou povolán k ochraně práv žalobce, se tak tímto postupem předsedy Úřadu dále nezabýval. Ohledně zastavení řízení ve vztahu k výroku III. rozhodnutí žalovaného pak dospěl k závěru o zákonnosti rozhodnutí předsedy Úřadu.

[26] K věci nutno ještě dodat, že pro žalobce byl důležitým též závěr žalovaného o tom, že zadavatel je zadavatelem sektorovým. Tento závěr byl žalovaným vysloven, a přestože předmětné rozhodnutí bylo formálně zrušeno, není důvodu, proč by jím, resp. v něm vysloveným názorem, nemohl žalobce případně argumentovat v jiné věci. Vznese-li by žalobce v budoucnu takovou námitku (a to i ve vztahu k zakázkám zadavatele prováděným jinými společnostmi), zajisté by se s ní musel žalovaný podrobně vypořádat, dospěl-li by posléze k jinému závěru.

[27] Stejně tak zdejší soud nemá za to, že by rozhodnutí předsedy Úřadu o zastavení řízení znamenalo „omilostnění“ či zahlázení deliktů odpovědnosti zadavatele, nicméně jak uvedeno již výše, tyto otázky se již týkají veřejných subjektivních práv zadavatele, nikoli žalobce. Otázka, zda Úřad zahájí řízení z moci úřední, je především na jeho úvaze. Není v daném případě na soudu, aby do této úvahy zasahoval.

[28] Pokud žalobce poukazoval na rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení v jiné věci, soud jej shledal pro danou věc irelevantním vzhledem ke skutkovým i právním odlišnostem.

VII. Závěr a náklady řízení

[29] Krajský soud v Brně tedy shledal námitky žalobce nedůvodnými. 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.

[30] 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (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.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení takové důvody ani netvrdila).

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 17. prosince 2015

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu