



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: **a) BÖGL a KRÝSL, k. s.**, se sídlem Renoirova 1051/2a, Praha 5, adresa pro doručování Dvořákova 998, Dobřany, **b) Chládek & Tintěra, a. s.**, se Nerudova 16, Litoměřice, **c) Max Bögl Bauunternehmung GmbH & Co. KG**, se sídlem Max Bögl-Str. 1, Sengenthal, Spolková republika Německo, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, se sídlem, Dlážděná 1003/7, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 2. 2006, 2R 105/05, 002/06 - Hr, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2007, čj. 62 Ca 7/2006 - 103,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2007, čj. 62 Ca 7/2006 - 103, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „Úřad“) zahájil dne 19. 10. 2005 na základě návrhu uchazeče – právního předchůdce žalobce a) a žalobců b) a c), účastníků sdružení SDRUŽENÍ MAX BÖGL & JOSEF KRÝSL – CHLÁDEK & TINTĚRA, založeného smlouvou o sdružení ze dne 11. 7. 2005, č. 05/PB/2005, podle § 829 a násl. občanského zákoníku, za účelem podání společné nabídky na provedení předmětu veřejné zakázky (dále též jen „uchazeč“), správní řízení [§ 96 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“)] o přezkoumání rozhodnutí zadavatele – Správy železniční dopravní cesty, státní organizace (dále též jen „zadavatel“) ze dne 6. 10. 2005, o námitkách uchazeče ze dne 20. 9. 2005 proti rozhodnutí zadavatele ze dne 13. 9. 2005, o vyloučení uchazeče z další účasti v zadávacím řízení na veřejnou zakázku „Optimalizace trati Plzeň - Stříbro“, zadávané podle § 25 odst.

2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách formou otevřeného řízení, jehož oznámení bylo uveřejněno na Centrální adrese dne 15. 6. 2005 pod evidenčním číslem 50003838, a dne 18. 6. 2005 v Úředním věstníku Evropské unie.

Úřad rozhodl dne 8. 12. 2005 pod čj. VZ/S194/05-152/5706/05-KV tak, že zadavatel porušil § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách tím, že požadoval po uchazečích prokázání odborné způsobilosti podle vnitřního předpisu Českých drah, a. s., který není právním předpisem, a uložil zadavateli podle § 101 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, aby zrušil zadávací řízení ve věci předmětné veřejné zakázky, a to ve lhůtě do jednoho měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí.

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v řízení o rozkladu uchazeče ze dne 30. 12. 2005 a o rozkladu zadavatele ze dne 4. 1. 2006, proti shora označenému rozhodnutí Úřadu, změnil napadené rozhodnutí tak, že správní řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 101 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách zastavil, neboť neshledal porušení zákona o veřejných zakázkách.

II.

Žalobci napadli rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 31. 10. 2007, čj. 62 Ca 7/2006 - 103, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud zjistil ze zadávací dokumentace, a to z bodu 9.5 oznámení zadávacího řízení (kritéria a doklady pro zpracování odborné způsobilosti nebo členství v profesní organizaci), že zadavatel požaduje zkoušku pro vedoucí prací na dopravní cestě podle předpisu ČD OK 2/2. Posuzoval proto, zda tento požadavek prokázání odborné způsobilosti byl oprávněný a byl v souladu se zákonem. Požadavek § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách platí pouze tehdy, jsou-li odborná způsobilost nebo členství v profesní organizaci vyžadovány zvláštními právními předpisy, a to s ohledem na plnění konkrétní veřejné zakázky. Krajský soud se proto zabýval tím, zda je vnitřní předpis ČD OK 2/2 takovým obecně závazným předpisem. Vnitřní předpis musí být obsahově v souladu s právními předpisy a musí se pohybovat v jejich mezích. V souladu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod musí být veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta právní normy závazné, obsaženy v právní normě, která je součástí zákona. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 173/2002, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětný vnitřní předpis, jehož konkrétní podmínky nemají oporu v zákoně, nemůže být považován za obecně závazný právní předpis. Krajský soud proto uzavřel, že pokud zadavatel v bodu 9.5 oznámení zadávacího řízení požadoval způsobilost pro vedoucí prací na dopravní cestě podle předpisu ČD OK 2/2, požadoval toto prokázání odborné způsobilosti podle svého vnitřního předpisu, který není obecně závazným předpisem, a proto nemůže být zvláštním právním předpisem, na jehož základě by bylo možno požadovat prokázání odborné způsobilosti podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

III.1

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Dovolal se stížních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, který právní předpis vyžaduje pro plnění veřejné zakázky odbornou způsobilost požadovanou zadavatelem, tedy zda je tímto předpisem pouze vnitřní předpis ČD OK 2/2 nebo zda je jím přímo zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“), jak uvedl stěžovatel ve svém rozhodnutí. Krajský soud zcela opomněl podstatnou část odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, týkající se uvedené otázky (body 28 až 31) a k argumentaci tam uvedené nijak nevyjádřil. To činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným. Stěžovatel zdůraznil, že ve svém rozhodnutí nepochybně skutečnost, že předmětný vnitřní předpis není obecně závazným předpisem předpokládaným § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Zjištění krajského soudu jsou v tomto bodu zcela nadbytečná a pro právní posouzení věci nepodstatná. Relevantní není ani odkaz na judikát Nejvyššího správního soudu, který řeší jinou právní otázku a s nímž se jinak stěžovatel plně ztotožňuje, rozhodnutí stěžovatele pak není s tímto judikátem v rozporu.

Odborná způsobilost požadovaná zadavatelem není podle stěžovatele vyžadována vnitřním předpisem, ale přímo zákonem o dráhách a odkazovaný vnitřní předpis ČD je v této souvislosti pouze prováděcím předpisem, který upravuje podmínky a proceduru nabytí této odborné způsobilosti. Podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách je provozovatel dráhy povinen vydat ke dni zahájení provozování dráhy vnitřní předpis o provozování dráhy a o odborné způsobilosti a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy a o způsobu jejich ověřování včetně systému pravidelného školení. Podle písm. c) téhož ustanovení je provozovatel dráhy povinen zajistit, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé. Zákon o dráhách tedy jednoznačně počítá s tím, že „osoby zajišťující provozování dráhy“ mají „odbornou způsobilost a znalosti“. Pokud zákon „počítá“ s určitou odborností a takto se k ní staví jako k samozřejmé součásti oprávnění fyzických osob podílet se na provozování dráhy, lze uzavřít, že získání takové odbornosti je povinností vyplývající přímo ze zákona o dráhách. Citovaným ustanovením zákona o dráhách je podle stěžovatele nepochybně předepsána odborná způsobilost, jejíž prokázání požadoval zadavatel v zadávací dokumentaci. Požadavek zadavatele tak byl v souladu s § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Na vnitřní předpis ČD OK 2/2 lze v této souvislosti pohlížet jako na prováděcí předpis, předpokládaný § 22 odst. 5 zákona o dráhách. Absolvování „zkoušky pro vedoucí práce na dopravní cestě“ podle tohoto vnitřního předpisu není stanovením nové povinnosti, jak nesprávně uzavřel krajský soud, ale pouhým stanovením procedury získání odborné způsobilosti požadované zákonem o dráhách.

III.2

Žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

III.3

Osoba zúčastněná na řízení se plně ztotožnila s obsahem kasační stížnosti.

III.4

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel především namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, který právní předpis vyžaduje pro plnění veřejné zakázky odbornou způsobilost požadovanou zadavatelem. Tvrdil přitom, že tímto předpisem je přímo zákon o dráhách. Krajský soud podle něj zcela opomněl podstatnou část odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, týkající se této otázky, k jehož argumentaci se nijak nevyjádřil. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že se krajský soud nevypořádal s podstatou jeho argumentace v žalobou napadeném rozhodnutí nejlépe. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl, že vnitřní předpis ČD OK 2/2 je prováděcím předpisem ve smyslu § 22 odst. 5 zákona o dráhách. Ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách předpokládá (tedy stanoví), že osoby zajišťující provozování dráhy mají k této své činnosti odbornou způsobilost, tím jim ukládá povinnost tuto povinnost získat a prokazovat stanoveným způsobem. Požadavek na odbornou způsobilost tak vyplývá přímo z § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách a zadavatel postupoval v souladu s § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách (viz strana 8 bod 29. a 31. rozhodnutí). Žalobci v žalobě namítli, že pro závěr uvedený v rozhodnutí stěžovatele, podle nějž požadavek na odbornou způsobilost vyplývá přímo ze zákona o dráhách, nelze nalézt oporu v zákoně (viz strana 3 odst. 4 žaloby), a že se stěžovatel nezabýval podstatou návrhu žalobců. Ti totiž nezpochybnili oprávněnost užití vnitřního předpisu ČD OK 2/2 zadavatelem, ale namítli, že v oznámení zadávacího řízení zadavatel neoznačil členy personálu uchazeče, které určuje jako vedoucí práce, a ponechal to na rozhodnutí uchazeče (viz strana 4 odst. 2 žaloby).

Krajský soud k tomu uvedl (viz strana 15 poslední odstavce a strana následující rozsudku), že posuzoval, zda byl požadavek zadavatele k prokázání odborné způsobilosti zkouškou pro vedoucí práci na dopravní cestě podle předpisu ČD OK 2/2 oprávněný a zákonný. Požadavek § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách platí podle krajského soudu pouze tehdy, jsou-li odborná způsobilost nebo členství v profesní organizaci vyžadovány zvláštními právními předpisy, krajský soud proto posoudil, zda je předmětný vnitřní předpis takovým obecně závazným předpisem. Uvedl přitom, že vnitřní předpis ČD OK 2/2 nestojí mimo právní řád, k jeho vydání je oprávněn pouze orgán, který svou pravomoc odvozuje z právního postavení nadřízeného a může ji uplatnit jen vůči svým podřízeným. Vnitřní předpis musí být obsahově v souladu s právními předpisy a musí se pohybovat v jejich mezích. V souladu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod musí být veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta právní normy závazné, obsaženy v právní normě, která je součástí zákona. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 173/2002, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětný vnitřní předpis, resp. jeho konkrétní podmínky, nemají oporu v zákoně, proto nemůže být považován za obecně závazný právní předpis. Zadavatel tak požadoval prokázání odborné způsobilosti podle svého vnitřního předpisu,

kteřý není obecně závazný vůči třetím osobám. Vzhledem k tomuto závěru se krajský soud nezabýval dalšími žalobními námitkami.

Bezesporu si lze přitom představit vhodnější formulaci právních závěrů krajského soudu, která by nevzbuzovala pochybnosti o tom, zda se s argumentací uvedenou v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal vyčerpávajícím způsobem. Z citované části odůvodnění napadeného rozsudku lze ovšem nepochybně dovodit právní názor krajského soudu, podle něž zákon o dráhách není předpisem, který vyžaduje pro plnění veřejné zakázky odbornou způsobilost požadovanou zadavatelem. V tomto kontextu je pak zřejmé, proč se krajský soud dalšími žalobními námitkami ani odůvodněním žalovaného dále nezabýval.

Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Přitom se musí jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Pokud z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou žalobní argumentaci a proč podřadil popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (resp. nesrozumitelnost) ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz). Rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku pochyby o jeho významu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, čj. 1 Afs 38/2006 - 72, www.nssoud.cz).

V posuzované věci rozsudek krajského soudu přes argumentační strohost nevykazuje shora popsané vady. Právní argumentaci, která podle stěžovatele v napadeném rozsudku chybí, lze v alespoň základních obrysech v rozsudku jako celku a v jeho jednotlivých závěrech chápaných v jejich vzájemné souvislosti nalézt, případně je zřejmé, proč by byla s ohledem na právní závěry krajského soudu nadbytečná. Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu přes jeho stručnost ještě přezkoumatelným. Z jeho odůvodnění lze dovodit právní názor, že zákon o dráhách není obecně závazným předpisem, který vyžaduje pro plnění veřejné zakázky odbornou způsobilost požadovanou zadavatelem, ve smyslu § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli v námitce, podle níž v napadeném rozhodnutí nezpochybnil skutečnost, že předmětný vnitřní předpis není obecně závazným předpisem předpokládaným § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, a zjištění krajského soudu jsou v tomto bodu nadbytečná a pro posouzení věci nepodstatná. Zabýval-

li se však krajský soud uvedenou otázkou podrobněji, než bylo vzhledem k odůvodnění rozhodnutí stěžovatele nutné, nebyla tím nijak dotčena práva účastníků řízení. Takovýto závěr je obecně podmíněn tím, že krajský soud při svém přezkumu nepřekročil rámec žalobních bodů nebo skutečnosti, které je povinen zohledňovat z úřední povinnosti (§ 75 a § 76 s. ř. s.). V posuzované věci se tak nejedná o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Vytkl-li stěžovatel krajskému soudu nadbytečnost odkazu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 173/2002, nelze mu přisvědčit. Krajský soud podepřel v rámci argumentace své právní závěry odkazem na, podle jeho názoru relevantní, judikaturu Nejvyššího správního soudu. Takový postup však není nejen nezákonný, ale je naopak žádoucí. Tato skutečnost samozřejmě nevylučuje možnost účastníků polemizovat se závěry vyslovenými krajským soudem nebo namítat, že citovaná judikatura na posuzovanou věc pro skutkové nebo právní odlišnosti nedopadá.

Dále stěžovatel namítl nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Zadavatelem požadovaná odborná způsobilost je podle něj vyžadována přímo zákonem o dráhách a odkazovaný vnitřní předpis ČD je v této souvislosti pouze prováděcím předpisem, který upravuje podmínky a proceduru nabytí této odborné způsobilosti. Požadavek zadavatele na prokázání odborné způsobilosti, opřený o § 22 odst. 1 písm. b), c) zákona o dráhách tak byl v souladu s § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

Tato námitka je důvodná.

Podle § 30 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je předpokladem účasti dodavatele v užším řízení a předpokladem hodnocení nabídek v otevřeném řízení splnění kvalifikace. Podle odst. 2 tohoto ustanovení se splněním kvalifikace rozumí mj. d) prokázání odborné způsobilosti nebo členství v určité profesní organizaci, je-li pro plnění veřejné zakázky vyžadována podle zvláštních právních předpisů. Podle odst. 3 citovaného ustanovení požadavky na splnění kvalifikace podle odstavce 2 včetně dokladů požadovaných k jejich prokázání uvede zadavatel v oznámení zadávacího řízení. Zadavatel není oprávněn požadovat splnění kvalifikace nad rámec požadavků na splnění kvalifikace stanovených úplným výčtem v oznámení zadávacího řízení a je povinen omezit rozsah požadovaných informací o kvalifikaci dodavatelů pouze na informace bezprostředně související s předmětem veřejné zakázky.

Zákon o veřejných zakázkách neupřesňuje pojem odborné způsobilosti nebo členství v určité profesní organizaci, vyžadované pro plnění veřejné zakázky podle zvláštních právních předpisů [§ 30 odst. 2 písm. d)].

Stěžovatel se v této souvislosti odvolal na § 22 zákona o dráhách, podle jehož odstavce 1 je provozovatel dráhy povinen b) vydat ke dni zahájení provozování dráhy vnitřní předpis o provozování dráhy a o odborné způsobilosti a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy a způsobu jejich ověřování včetně systému pravidelného školení a c) zajistit, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé.

Zákon o dráhách v citovaných ustanoveních ukládá provozovateli dráhy povinnost zajistit, aby provozování dráhy prováděly osoby, které jsou zdravotně a odborně způsobilé. Citovaný zákon tyto požadavky sám podrobněji nevymezuje, ale zmocňuje provozovatele dráhy, aby odbornou způsobilost a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy stanovil vnitřním předpisem. Byť zákon o dráhách v citovaných ustanoveních neukládá práva nebo povinnosti jiným osobám než provozovateli dráhy, je zřejmé, že všechny osoby, jejichž prostřednictvím provozovatel fakticky provozuje dráhu, musí splňovat stanovené podmínky – mj. vnitřního předpisu ČD OK 2/2. Tento vnitřní předpis nelze povyšovat na zákon ani na podzákonný všeobecně závazný právní předpis, ale na druhé straně nelze negovat povinnost provozovatele dráhy stanovenou § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách tím, že by se dopad předpisů vydaných mj. podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách omezil pouze na samotného provozovatele dráhy. *Cum grano salis* lze nastínit jistou paralelu takového předpisu s vnitřními předpisy vydanými stavovskými organizacemi, jejichž závaznost pro jejich členy opakovaně potvrdil i Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 208/2000, <http://nalus.usoud.cz>).

Jakkoliv lze uzavřít, že zákon o dráhách sám nestanoví pregnantně a přesně vymezená kritéria odborné způsobilosti, obsahuje zcela zřejmý požadavek odborné způsobilosti obecně. Nedostatek její definice v samotném zákonu koresponduje s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, podle něž *„legislativně není možné, aby zákon o dráhách upravoval odbornou způsobilost všech osob, které dráhu provozují“*. Nejvyšší správní soud nevyklučuje na rozdíl od osoby zúčastněné na řízení možnost či případnou schopnost zákonodárce upravit v zákonné rovině mj. odbornou způsobilost všech osob provozujících dráhu, rozumí však logice, s níž k tomu zákonodárce nepřistoupil. Podobný přístup zákonodárce, jemuž by racionálně měla odpovídat jeho aktivita i v jiných oborech lidské činnosti, by nevyhnutelně vedl k další hypertrofii již tak zbytnělého právního řádu. Závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv speciální povinnosti přímo a výhradně zákonem, by vedl i k dalším absurdním důsledkům, mj. k popření smyslu odvozené normotvorby. Obecně formulovaný požadavek zákona o dráhách, dále zpřesněný vnitřními předpisy provozovatele dráhy, je proto nutné vnímat i z hlediska názoru vysloveného Ústavním soudem, podle něž pravidlo obsažené v článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod neznamena, že jakákoliv povinnost, především pak povinnost, kterou na sebe subjekt bere tím, že chce vykonávat určitou činnost, k níž ho zákon nenutí, může být stanovena pouze formou zákona, zejména pokud je zřejmé, že prováděcí předpisy mohou svůj původ opírat o zákon, kterým je konkrétně stanovena povinnost řídit se pravidly uvedenými v prováděcím předpisu (srov. usnesení ze dne 12. 2. 1999, sp. zn. IV. ÚS 489/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, usn. č. 14, a usnesení ze dne 29. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 103/99, <http://www.nalus.cz>).

Ve světle posledně uvedeného názoru je třeba vnímat i § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Lze proto připustit názor, že odbornou způsobilostí ve smyslu citovaného ustanovení může být i způsobilost podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách, byť je dále definována „pouze“ vnitřním předpisem provozovatele dráhy ve smyslu § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách.

Krajský soud vyšel bez dalšího z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002 - 33, č. 444/2005 Sb. NSS, podle něž předmětný vnitřní

předpis nelze považovat za obecně závazný podzákonný právní předpis, a na jeho základě mechanicky dovodil, že jím vyžadovaná odborná způsobilost není způsobilostí ve smyslu § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

Tento závěr je poněkud zkratkovitý. V řízení, vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 A 173/2002, byla projednávána delikttní odpovědnost. Nejvyšší správní soud proto zcela v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* uzavřel, že „*Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy, a tedy delikventa, závaznými a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě, jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákonného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil.*“. V návaznosti na tento postulát pak názor, že předpis vydaný podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách není obecně závazným právním předpisem, nevyhnutelně vedl k závěru o nedostatku delikttní odpovědnosti. Ostatně, ve světle požadavku citované zásady ovládající trestání neobstojí ani obecný požadavek odborné způsobilosti podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách.

V nyní posuzované věci je situace zcela odlišná a je naopak přiléhavé vycházet ze shora citovaného názoru Ústavního soudu, podle nějž povinnost, kterou na sebe subjekt bere tím, že chce vykonávat určitou činnost, k níž ho zákon nenutí, může být stanovena nejen formou zákona, zejména pokud je zřejmé, že prováděcí předpisy mohou svůj původ opírat o zákon, kterým je konkrétně stanovena povinnost řídit se pravidly uvedenými v prováděcím předpisu.

Krajský soud uvedené odlišnosti nenahlédl. V důsledku tohoto pochybení se pak nezabýval dalšími žalobními námitkami a podrobněji ani napadeným rozhodnutím stěžovatele.

Z žaloby, stejně jako z vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, je přitom zřejmé, že základem námitek žalobce byla především skutečnost, že „*žadavatel v oznámení zadávacího řízení na centrální adrese nespécifikoval konečným výčtem pracovních pozic členů personálu uchazeče konkrétní počet členů personálu, u kterých požaduje prokázat Vysvědčení o odborné zkoušce pro vedoucí práci, ani v tomto oznámení žádným způsobem nespécifikoval typ odborných zkoušek, jejichž absolvování chtěl originálem nebo ověřenou kopií dokladu o jejím vykonání uchazečem prokázat*“. Přestože žalobce v části své argumentace zpochybňuje výklad žalovaného, podle nějž lze odbornou způsobilostí ve smyslu § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách rozumět způsobilost podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách specifikovanou vnitřním předpisem vydaným podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách, připouští, že předložil ověřené kopie dokladů o odborné zkoušce pro vedoucí práce podle daného vnitřního předpisu. Jádrem sporu tedy leží dále, než kde se krajský soud v důsledku nesprávného právního názoru ve své argumentaci zastavil.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že odbornou způsobilostí podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách je třeba rozumět i odbornou způsobilost ve smyslu § 22 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách, definovanou vnitřními předpisy vydanými podle § 22

odst. 1 písm. b) zákona o dráhách. Krajský soud, který tuto otázku posoudil nesprávně, zatížil své rozhodnutí nezákonností, již se stěžovatel řádně uplatněnou stížní námitkou dovolal.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. května 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu