



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Zdravotnický holding Královéhradeckého kraje a.s.**, se sídlem Pospíšilova 365, Hradec Králové, proti **žalovanému: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 4. 2010, č. j. ÚOHS-R2/2010/VZ-5267/2010/310/EKu, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: EDOMED a.s.**, se sídlem U Vinohradské nemocnice 3, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2012, č. j. 62 Af 44/2010 - 69,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2012, č. j. 62 Af 44/2010 - 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy stěžovatele ze dne 29. 4. 2010, č. j. ÚOHS-R2/2010/VZ-5267/2010/310/EKu, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2009, č. j. ÚOHS-S188/2009/VZ-13090/2009/520/Ema. Posledně zmíněným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč a bylo deklarováno, že žalobce se dopustil správních deliktů dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), tj. nedodržel postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku.

pokračování

Krajský soud v napadeném rozsudku zamítl námitky týkající se samotného spáchání správních deliktů. Shledal ovšem, že se stěžovatel ve svém rozhodnutí řádně nevypořádal se všemi okolnostmi rozhodnými pro určení výměry pokuty zakotvenými v § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Napadené správní rozhodnutí tak ohledně určení výše pokuty shledal krajský soud nepřezkoumatelným a z tohoto důvodu je zrušil.

Dle § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách se při určení výměry pokuty zadavateli, který je právnickou osobou, přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Krajský soud dospěl k závěru, že ze zmíněných kritérií stěžovatel zmínil pouze závažnost deliktu a jeho následky. Dle krajského soudu byla závažnost deliktu spatřována v množství veřejných zakázek, jejich celkové ceně a v úplném vyloučení aplikace zákona o veřejných zakázkách, následky deliktu pak ve vyloučení soutěžního prostředí a v tom, že žalobce mohl získat výhodnější podmínky od dodavatelů. Správní rozhodnutí se však nijak nevyslovalo ke způsobu spáchání deliktu ani k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž se neztotožnil s názorem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, že rozhodnutí prvního stupně a rozhodnutí o rozkladu tvoří jeden celek, úvahy v obou rozhodnutích je tak nutno posuzovat komplexně. K hodnocení závažnosti deliktu je v prvostupňovém rozhodnutí uvedeno, že spáchání správních deliktů žalobcem mohlo vést k podstatnému ovlivnění výběru nejvhodnějších nabídek. Jde o přitěžující okolnost při stanovení výměry sankce. K závažnosti deliktu bylo též uvedeno, že postup, kdy zadavatelé při zadávání veřejných zakázek vůbec nepostupují podle zákona, je jedním z jeho nejzávažnějších porušení. Vzhledem k tomu, že závažnost deliktu byla v prvostupňovém rozhodnutí dostatečně posouzena a vzhledem k tomu, že žalobce v rozkladu k tomu neuvedl žádné námitky, rozhodnutí o rozkladu se touto otázkou nemuselo zabývat.

Stěžovatel se neztotožňuje s krajským soudem, že by množství veřejných zakázek, které byly spácháním deliktů zadavatele dotčeny, a jejich cena bylo možno podřadit pod hledisko závažnosti správního deliktu. Dle stěžovatele jde o okolnosti, za nichž byly správní delikty spáchány. Skutečnost, že se zadavatel v poměrně krátkém časovém úseku dopustil několikanásobného porušení zákona, je nutno posuzovat jako okolnost spáchání takového deliktu, konkrétně okolnost přitěžující. Ani v daném ohledu žalobce v rozkladu nevznese námitky, rozhodnutí o rozkladu se touto otázkou tak nezabývalo. Pokud krajský soud neshledal žalobní námitky týkající se otázky spáchání správního deliktu jako důvodné, stěžovatel je přesvědčen, že z rozhodnutí prvního stupně muselo být dostatečně jasné, jakým způsobem žalobce delikt spáchal. Pokud by tomu tak nebylo, nemohl by krajský soud přisvědčit závěru, že správní delikt byl skutečně spáchán. Stěžovatel ze všech uvedených důvodů navrhl napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele v řízení o kasační stížnosti jedná jeho zaměstnankyně, jež má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Právní otázkou, která byla Nejvyššímu správnímu soudu předložena k posouzení, je hodnocení, zda ve správních rozhodnutích byla přezkoumatelným způsobem uvedena úvaha vedoucí k uložení sankce ve výši 300 000 Kč.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom ohledu, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, dostupný z www.nssoud.cz). Obdobně je tomu i ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu a jemu předcházejícímu rozhodnutí. Pro zhodnocení zmíněné úvahy je proto nutno hodnotit tato dvě rozhodnutí v jejich komplexu. Tento náhled je pro nynější věc podstatný v tom ohledu, že základní odůvodnění úvah vztahujících se k uložení sankce obsahuje prvostupňové správní rozhodnutí, které se kritérii pro vyměření sankce zabývalo v plné šíři. Rozhodnutí o rozkladu pak již především reagovalo na námitku nepřiměřenosti výše sankce ve vztahu k ekonomické situaci žalobce a zaměřilo se tak jen na dílčí aspekt, který bylo nutno při ukládání sankce zohlednit.

Dle § 121 odst. 2, věty první, zákona o veřejných zakázkách „*při určení výměry pokuty stěžovateli, který je právnickou osobou, se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*“

Hlavním kritériem, které je dle citovaného ustanovení rozhodné pro určení výměry pokuty, je závažnost správního deliktu. Jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního deliktního jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu. Zákon pak demonstrativním výčtem vymezuje, co lze pod pojem závažnost správního deliktu podřadit (způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán). K tomu srov. shodný závěr v rozsudku zdejšího soudu ze dne 20. 9. 2012, č. j. 7 As 7/2012 - 25, vyslovený vztahu k § 8b zákona č. 40/1995 Sb., který obsahuje stejnou formulaci jako § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.

V daném ohledu proto postrádá smysl stěžovatelovo tvrzení v kasační stížnosti, že množství veřejných zakázek, které byly spácháním správních deliktů dotčeny, není možno podřadit pod hledisko závažnosti správního deliktu, ale zároveň jde o okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán. Je tomu tak proto, že okolnosti, za nichž byl spáchán, tvoří jedno z hledisek posuzování závažnosti správního deliktu.

pokračování

V samotné podstatě věci však Nejvyšší správní soud musí stěžovateli přisvědčit v tom ohledu, že skutečnost, že žalobce porušil zákon při uzavření více smluv na veřejné zakázky (v prvostupňovém rozhodnutí vymezených pod body I. až VII.), je okolností, za níž byl správní delikt spáchán. V prvostupňovém rozhodnutí je pak náležitě rozebráno, že podle absorpční zásady byla výchozí výše sankce stanovena podle nejzávažnějšího ze spáchaných deliktů, přičemž v jejím rámci bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že bylo spácháno více deliktů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní rozhodnutí obsahují přezkoumatelnou úvahu o okolnostech, za nichž byl správní delikt spáchán. Nelze proto souhlasit s krajským soudem, který vyšel z toho, že o těchto okolnostech nebylo žádným způsobem pojednáno.

Nejvyšší správní soud se se stěžovatelem ztotožnil také v závěru, že při určování výměry sankce byl zohledněn způsob spáchání deliktu. Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí je popsáno, jakým způsobem se žalobce dopustil správního deliktu, na což bylo v části odůvodnění zabývající se uloženou sankcí odkázáno. Je tak zřejmé, že při ukládání pokuty byl reflektován konkrétní způsob provedení správního deliktu. Ani v tomto ohledu tak není možné souhlasit s krajským soudem, že nebylo pojednáno o způsobu spáchání deliktu, jakožto jednom z kritérií uvedených v § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách.

Na pojednání o způsobu spáchání deliktu pak navázalo hodnocení správních orgánů i ohledně následků správního deliktu, k nimž bylo uvedeno, že mohlo dojít k podstatnému ovlivnění výběru nejvhodnějších nabídek a nebylo možno vyloučit, že v případě nabídek od dalších dodavatelů by nebyly dosaženy výhodnější podmínky. Dále pak prvostupňové rozhodnutí zhodnotilo, že žalobce svým postupem vyloučil soutěžní prostředí, jestliže zadal předmětné zakázky, aniž by postupoval v souladu s podmínkami stanovenými pro jednotlivé druhy zadávacích řízení. Postup, kdy zadavatelé při zadávání veřejných zakázek vůbec nepostupují podle zákona o veřejných zakázkách, byl při zvažování sankce označen za jedno z nejzávažnějších porušení zákona.

Pro úplnost lze zmínit, že dále v rozhodnutí o rozkladu i ve správním rozhodnutí, které mu předcházelo, bylo pojednáno o přiměřenosti sankce ve vztahu k ekonomické situaci žalobce; k tomu se však již kasační námitky ve vztahu k nepřezkoumatelnosti nevztahovaly.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z obou správních rozhodnutí vnímaných v jejich komplexu jednoznačným a přezkoumatelným způsobem vyplynulo, že při určení výše pokuty byla brána v potaz všechna demonstrativně uvedená kritéria zmíněná v § 121 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách (způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán), která se vážou k závažnosti správního deliktu, jakožto hlavnímu kritériu pro určení výše pokuty. Jejich postižením ve správních rozhodnutích byl náležitě popsán náhled správních orgánů na závažnost spáchaného deliktu, od něhož pak odvodily uloženou pokutu ve výši 300 000 Kč. Nebylo tak možno se ztotožnit s hodnocením krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí v daném ohledu.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. března 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu