



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s.**, se sídlem Pardubice - Zelené předměstí, Teplého 2014, zast. JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Jungmannova 24, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2014, č. j. 31 Af 131/2012 - 218,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2014, č. j. 31 Af 131/2012 - 218, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Dne 17. 2. 2011 uveřejnil žalobce jako zadavatel v Úředním věstníku Evropské unie pod ev. číslem 2011/S35-057423 oznámení o zahájení otevřeného zadávacího řízení o veřejné zakázce „*Zhotovení stavebního díla „Modernizace BČOV Pardubice“*“. Dne 12. 5. 2011 žalobce rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky uchazeče Sdružení „BČOV Pardubice“, a to společnosti Skanska a.s. a Metrostav a.s. (dále jen „vybraný uchazeč“).

Dne 25. 5. 2011 podal jeden z uchazečů o veřejnou zakázku – Sdružení „SYNER – HST BČOV Pardubice“ (společnost Syner s.r.o. a HST Hydrosystémy s.r.o.; dále jen „neúspěšný uchazeč“) – námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, kterým žalobce nevyhověl a dne 31. 5. 2011 rozhodl o jejich zamítnutí.

Neúspěšný uchazeč se s uvedeným rozhodnutím neztotožnil a návrhem ze dne 10. 6. 2011 inicioval řízení o přezkoumání úkonů žalobce. Dne 15. 6. 2011 oznámil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) žalobci, vybranému uchazeči a neúspěšnému uchazeči zahájení správního řízení podle § 114 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“).

Dne 7. 10. 2011 stěžovatel přípisem označeným jako „*Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení*“ oznámil žalobci, vybranému uchazeči a neúspěšnému uchazeči, v návaznosti na § 36 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), skutečnosti, které budou podkladem pro rozhodnutí. Současně stěžovatel odkázal na § 120 odst. 1 písm. a) a d) a § 120 odst. 2 písm. a) ZVZ a uvedl skutkové okolnosti týkající se uzavření smlouvy o dílo mezi žalobcem a vybraným uchazečem.

Dne 3. 11. 2011 stěžovatel přípisem označeným jako „*Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení*“ oznámil žalobci, vybranému uchazeči a neúspěšnému uchazeči, v návaznosti na § 36 odst. 2 správního řádu další skutečnosti, které budou podkladem pro rozhodnutí. S odkazem na § 6, § 80 odst. 1 a § 76 odst. 1 a odst. 3 ZVZ oznámil, že vzniká pochybnost, zda žalobce při posouzení a následně i při hodnocení nabídky uchazeče OHL ŽS a.s. dodržel postup stanovený v § 76 ZVZ. Dále opětovně citoval § 120 odst. 1 písm. a) a § 120 odst. 2 písm. a) ZVZ a uvedl: „*S ohledem na výše uvedené je správní řízení vedeno rovněž ve věci možného spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ zadavatelem, a to při posouzení nabídek uchazečů a následném vypracování zprávy o posouzení a hodnocení nabídek.*“

Dne 28. 12. 2011 vydal stěžovatel rozhodnutí č. j. ÚOHS-S214/2011/VZ-12720/2011/5 30/RNi (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), kterým výrokem I. správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil, ve výroku II. rozhodl o tom, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ a ve výroku III. žalobci za spáchání správního deliktu podle výroku II. uložil pokutu ve výši 9 000 000 Kč.

Proti výroku II. a III. rozhodnutí I. stupně podal žalobce dne 12. 1. 2013 rozklad, ve kterém navrhl zrušení výroků II. a III. pro jejich nezákonnost. Žalobce výslovně uvedl, že souhlasí se stěžovatelem, že správní řízení mělo být zastaveno; nenapadá tedy výrok I. předmětného rozhodnutí.

Předseda stěžovatele rozhodnutím ze dne 25. 7. 2012, č. j. ÚOHS-R11/2012/VZ-13883/2012/310/Pse, podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu rozhodnutí I. stupně *ve všech výrocích* potvrdil a podaný rozklad žalobce zamítl. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 7. 2012.

II.

Napadený rozsudek krajského soudu

Žalobce brojil proti rozhodnutí předsedy stěžovatele žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 6. 8. 2014, č. j. 31 Af 131/2012 -

pokračování

218, dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud nejprve dovodil, že přípisem označeným jako „*Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení*“ stěžovatel rozšířil předmět řízení o možné spáchání správního deliktu žalobcem. V tomto přípise stěžovatel dostatečně určitě popsal skutečnosti vedoucí k podezření ze spáchání správního deliktu a rovněž uvedl, na základě jakých zákonných ustanovení se domnívá, že došlo ke spáchání správního deliktu a jaký případný postih žalobci hrozí. Žalobci tedy bylo (resp. minimálně mělo být) z obsahu tohoto přípisu zřejmé, že stěžovatel předmětné řízení rozšířil o řízení ve věci spáchání správního deliktu.

Krajský soud tedy dospěl k závěru, že po tomto rozšíření předmětného správního řízení nebylo řízení nadále vedeno výlučně ve věci návrhu neúspěšného uchazeče, ale také ve věci spáchání správního deliktu. V této souvislosti krajský soud zdůraznil, že se nadále jedná o *identické správní řízení s rozšířeným předmětem* a odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 8. 2. 2002, č. j. 2 A 9/2001 - 62: „*Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemůže zahájit správní řízení z vlastního podnětu, nebylo-li ukončeno jiné, dříve zahájené správní řízení, jež se týkalo téže věci a identických účastníků řízení, ani v případě postupu orgánu dohledu podle § 57 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.*“

Krajský soud dále konstatoval, že v hlavičce rozkladu žalobce podaného dne 12. 1. 2012 je výslovně uvedeno: „*[...] s ohledem na uvedenou skutečnost zadavatel tímto využívá svého práva a v souladu s poučením Úřadu podává v zákonné lhůtě proti Výroku II. a Výroku III. rozhodnutí rozklad.*“ Naprosto totožně je v závěru rozkladu uveden návrh: „*Z výše uvedených důvodů zadavatel navrhuje, aby předseda Úřadu Výrok II. a Výrok III. rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 12. 2011, č. j. ÚOHS-S214/2011/VZ-12720/2011/530/RNi pro jejich nezákonnost zrušil.*“ V textu rozkladu je pak také výslovně uvedeno: „*[...] zadavatel nemůže než s Úřadem souhlasit, že správní řízení bylo bezpředmětné a mělo být zastaveno, a proto také nenapadá Výrok I. rozhodnutí.*“ Na základě posouzení tohoto obsahu rozkladu pak měl krajský soud za nezpochybnitelné, že žalobce se rozkladem v souladu s § 82 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu domáhal toliko přezkumu výroku II. a III. rozhodnutí I. stupně.

Vzhledem ke skutečnosti, že jiný účastník správního řízení rozklad nepodal a povinností orgánu rozhodujícího o rozkladu je podle § 89 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu přezkoumat rozhodnutí I. stupně jen v rozsahu napadeném rozkladem, tedy v dané věci pouze ve výrocích II. a III. rozhodnutí I. stupně, krajský soud dovodil, že výrok I. rozhodnutí I. stupně nabyl právní moci uplynutím patnáctidenní lhůty pro podání rozkladu.

Následně dospěl krajský soud k závěru, že řízení bylo výrokem I. rozhodnutí I. stupně zastaveno v celém rozsahu, neboť v daném případě šlo o řízení ve dvou věcech, a to ve věci návrhu neúspěšného uchazeče a ve věci spáchání správního deliktu žalobcem, které byly společně projednávány a rozhodovány, přičemž není z výroku I. a z odůvodnění

rozhodnutí I. stupně jakkoli patrné, že by stěžovatel řízení zastavil pouze v jedné z těchto dvou věcí. O správnosti tohoto závěru svědčí dle krajského soudu rovněž ustálená praxe stěžovatele, který v jiných řízeních ve svých rozhodnutích rozlišuje mezi výrokem ve věci řízení zahájeného na návrh a ve věci řízení zahájeného z moci úřední (viz např. rozhodnutí stěžovatele ze dne 23. 4. 2012, č. j. S309/2011/VU-13801/2011/540/GS).

Krajský soud se dále zabýval otázkou, jaké důsledky má tento závěr pro výroky II. a III. rozhodnutí I. stupně. V tomto směru krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, ve kterém zdejší soud uvedl: *„Rozhodnutí správního orgánu v řízení o uložení pokuty, jehož výrokem I. se bez dalšího odůvodnění řízení zastavuje a jehož výrokem II. se ukládá pokuta, je nepřezkoumatelné – ve vztahu k výroku I. pro nedostatek důvodů, ve vztahu k oběma výrokům pro nesrozumitelnost spočívající v jejich vzájemné rozpornosti. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlédne z úřední povinnosti, byla-li zcela pominuta odvolacím správním orgánem a krajským soudem, jejichž rozhodnutí se vypořádala pouze s odvolacími/žalobními námitkami, nevěnovala však pozornost nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.“* Na základě těchto závěrů krajský soud přisvědčil žalobci a konstatoval, že výroky II. a III. rozhodnutí I. stupně jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a jejich vzájemnou rozpornost, neboť tyto výroky vedle sebe neobstojí. Žalobci pak nezbylo, než podat rozklad proti výrokům II. a III. rozhodnutí I. stupně, aby předseda stěžovatele tuto nezákonnost napravil.

Krajský soud tedy posoudil napadené rozhodnutí jako nezákonné, neboť předseda stěžovatele rozhodoval o věci pravomocně rozhodnuté.

III. Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která má mít také vliv na správnost posouzení právní otázky dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Konkrétně stěžovatel namítl, že již ve vyjádření k žalobě poukázal na skutečnost, že žalobce v rozkladu uvedl: *„Přitom tato vada správního řízení má za následek i nezákonnost v něm vydaného rozhodnutí, a zadavatel se proto domnívá, že výroky I. a II. rozhodnutí by měly být předsedou Úřadu zrušeny.“* Žalobce se tedy podle stěžovatele rozkladem vedle zrušení výroků II. a III. rozhodnutí I. stupně výslovně domáhal také zrušení výroku I. rozhodnutí I. stupně. Krajský soud se pak dle stěžovatele v napadeném rozsudku nevypořádal s touto jeho argumentací. Vypořádání se s uvedenou námitkou, resp. s touto objektivní okolností, v odůvodnění rozsudku absentuje, v čemž stěžovatel spatřuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Dále stěžovatel poukázal na rozsah výroku I. rozhodnutí I. stupně. Stěžovatel namítl, že krajský soud se při přijetí dílčí úvahy, že výrok I. rozhodnutí I. stupně nebyl napaden rozkladem žalobce, zcela opomněl zabývat otázkou rozsahu výroku I. rozhodnutí I. stupně. Stěžovatel přitom považuje vypořádání této otázky za stejně zásadní jako

pokračování

posouzení, zda byl či nebyl výrok I. rozhodnutí I. stupně napaden rozkladem žalobce. Podle stěžovatele totiž, i v případě, kdy by výrok I. rozhodnutí I. stupně rozkladem žalobce napaden nebyl, ale současně by se ani výrok I. rozhodnutí I. stupně nevztahoval k správnímu řízení vedenému stěžovatelem ve věci podezření ze spáchání správního deliktu žalobcem, byla by tato část správního řízení skončena právě vydáním výroků II. a III. rozhodnutí I. stupně. Okolnost, že u jiné části správního řízení zahájeného původně na návrh žalobce nastal předpoklad pro zastavení této části řízení, je ve vztahu k výrokům II. a III. rozhodnutí I. stupně irelevantní. Dle námítky stěžovatele, uplatněné již v řízení před krajským soudem, právě proto, že řízení o deliktu nemůže být nikdy zahájeno na základě žádosti, resp. návrhu, není možné ani jeho případné zastavení jakkoli spojit s hypotézou § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, totiž s bezpředmětností žádosti, resp. návrhu. Podle stěžovatele se tedy rozsah výroku I. rozhodnutí I. stupně pojmově nikdy nemůže vztahovat k části správního řízení zahájeného z úřední povinnosti pro podezření ze spáchání správního deliktu.

Stěžovatel proto považuje posouzení rozsahu výroku I. rozhodnutí I. stupně provedené krajským soudem za posouzení nesprávné a zakládající kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele úvaha krajského soudu: „*řízení bylo zastaveno v celém rozsahu, jelikož není z výroku I. prvostupňového rozhodnutí jakkoliv patrné, že by žalovaný řízení zastavil pouze v jedné z těchto dvou věcí*“ opomíjí text § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, podle jehož hypotézy správní orgán usnesením zastaví „*řízení o žádosti*“.

Jelikož § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu neumožňuje zastavení řízení, resp. jeho části, v řízení zahájeném z úřední povinnosti, nelze dle stěžovatele dovodit, že by výrok I. rozhodnutí I. stupně zahrnoval také řízení zahájené z úřední povinnosti.

O zahájení správního řízení, resp. rozšíření věci správního řízení, o podezření ze spáchání správního deliktu byl žalobce vyrozuměn a tato část správního řízení byla vyčerpána výroky II. a III. rozhodnutí I. stupně.

Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, považuje stěžovatel za nepřiléhavý na nyní posuzovanou věc, neboť se vyslovuje výhradně k situaci v řízení vedeném z úřední povinnosti. Projednávaná věc ovšem právě v ohledu „*věcí*“ správního řízení vykazuje významnou kvalitativní odlišnost ve formě pomyslné dvoukolejnosti správního řízení.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobce

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že má za to, že tvrzení stěžovatele je v příkrém rozporu nejen s obsahem rozkladu proti rozhodnutí I. stupně, neboť žalobce se přezkumu výroku I. tohoto rozhodnutí nedomáhal, ale především je v rozporu také s odůvodněním napadeného rozsudku, neboť krajský soud se tvrzením stěžovatele zabýval a s tímto se vypořádal, když uzavřel: „*Na základě výše uvedeného, i ze*

studia textace celého rozkladu, má krajský soud za zcela nezpochybnitelné, že žalobce se v rozkladu domáhal pouze přezkumu výroku II. a výroku III. prvostupňového rozhodnutí. [...] Nemůže být tedy pochyb [...], že výrok I. prvostupňového rozhodnutí nebyl napaden rozkladem žalobce.“ Žalobce má tedy za to, že tento rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť z jeho obsahu je zřejmé, proč krajský soud považoval argumentaci stěžovatele za nedůvodnou.

K tvrzení stěžovatele, že se rozsah výroku I. rozhodnutí I. stupně týkal pouze části řízení zahájeného na návrh a pojmově se ani nemůže nikdy vztahovat k části věci správního řízení zahajovaného stěžovatelem z moci úřední, žalobce uvedl, že i toto tvrzení stěžovatele je nesprávné, neboť otázkou rozsahu výroku I. rozhodnutí I. stupně se krajský soud zabýval a zhodnotil ji nejen v souladu se skutkovým a právním stavem dané věci, ale také v souladu s rozhodovací praxí stěžovatele.

Argumentaci stěžovatele, že § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu neumožňuje zastavení řízení, resp. jeho části, v řízení zahájeném z úřední povinnosti, považuje žalobce za paradoxní již proto, že to byl sám stěžovatel, který správní řízení, tak, jak bylo vedeno po rozšíření jeho předmětu, celé výrokem I. rozhodnutí I. stupně zastavil. Za této situace se tak jen stěží může bránit tvrzením, že tak učinit nesměl.

Krajský soud se přitom touto otázkou v napadeném rozsudku zabýval a podle názoru žalobce ji posoudil správně, neboť jestliže předmětné správní řízení bylo řízením zahájeným na návrh a jeho předmět byl rozšířen stěžovatelem, tak nic [ani textace § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu] nebránilo zastavení tohoto správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

Závěrem žalobce shrnul, že krajský soud nepochybil a napadený rozsudek není zatížen vadou nepřezkoumatelnosti. Krajský soud se v napadeném rozsudku také vypořádal se všemi argumenty stěžovatele zmiňovanými v doplnění kasační stížnosti ze dne 15. 9. 2014. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit žalobci náklady právního zastoupení.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a jedná za něj zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

pokračování

Kasační námitky spočívají v namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jakož i v nesprávnosti právního posouzení krajského soudu co do rozsahu zastavení správního řízení výrokem I. rozhodnutí I. stupně, přičemž s ohledem na jejich obsah je před jejich vypořádáním vhodné uvést v plném znění výrokovou část rozhodnutí I. stupně:

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [...] ve správním řízení zahájeném dne 10. 6. 2011 na základě návrhu ze dne 9. 6. 2011 [...] ve věci přezkoumání úkonů zadavatele [...], rozhodl takto:

I.

Správní řízení se podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastavuje, neboť žádost navrhovatele – účastníků sdružení „SYNER – HST BČOV Pardubice“ [...] se stala zjevně bezpředmětnou.

II.

Zadavatel [...] se při zadávání veřejné zakázky [...] dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že nedodržel postup stanovený v ust. § 6 v návaznosti na § 80 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, když ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 12. 5. 2011 neuvedl, jakým způsobem dospěl k výsledkům posouzení zdůvodnění mimořádně nízkých nabídkových cen uchazečů a vysvětlení nabídek uchazečů, čímž se jeho postup stal nepřezkoumatelným a netransparentním. Tento postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a zadavatel dne 9. 9. 2011 uzavřel smlouvu o dílo s vybraným uchazečem [...].

III.

Za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku II. se zadavateli [...] ukládá podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů pokuta ve výši 9 000 000 Kč [...].

První námitkou stěžovatel zpochybňuje nevypořádání své argumentace, že žalobce se rozkladem výslovně domáhal i přezkumu výroku I. rozhodnutí I. stupně. Stěžovatel v této souvislosti cituje část rozkladu žalobce (str. 4): „Přitom tato vada správního řízení má za následek i nezákonnost v něm vydaného rozhodnutí, a zadavatel se proto domnívá, že výroky I. a II. rozhodnutí by měly být předsedou Úřadu zrušeny.“

Nejvyšší správní soud pravidelně judikuje, že jedním z principů tvořících právo na spravedlivé řízení je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Nepřezkoumatelné rozhodnutí totiž nedává dostatečné záruky, že nebylo vydáno v důsledku libovůle či způsobem porušujícím Listinou základních práv a svobod zaručené právo na spravedlivý proces [nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287),

případně ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02 (N 155/35 SbNU 147); dostupné na adrese nalus.usoud.cz].

K nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil již dne 4. 12. 2003, a to v rozsudku č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS (dostupný na adrese www.nssoud.cz), v němž uvedl: „*[N]edostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Za nepřezkoumatelné je dle navazující judikatury zdejšího soudu třeba považovat také rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi žalobními body (rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74) či rozhodnutí, z něhož není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné či vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

Vychází-li zdejší soud z uvedeného pojetí, konstatuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu tak, jak ji stěžovatel namítal, neshledal. Z napadeného rozsudku je zřejmé, z jakých skutečností krajský soud vycházel, jakými úvahami se při svém rozhodování řídil a proč námitky stěžovatele nepovažoval za důvodné. V bodě 36 se podrobně zabýval obsahem rozkladu žalobce, odcitoval jeho úvodní část, ve které se uvádí: „*[S] ohledem na uvedenou skutečnost zadavatel tímto využívá svého práva a v souladu s poučením Úřadu podává v zákonné lhůtě proti Výroku II. a Výroku III. rozhodnutí rozklad.*“ Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal i na návrhovou část rozkladu: „*Z výše uvedených důvodů zadavatel navrhuje, aby předseda Úřadu Výrok II. a Výrok III. rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 12. 2011, č. j. ÚOHS-S214/2011/VZ-12720/2011/530/RNi pro jejich nezákonnost zrušil.*“ Zdůraznil i část rozkladu, ve které žalobce uvádí: „*Nemůže než s Úřadem souhlasit, že správní řízení bylo bezpředmětné a mělo být zastaveno, a proto také nenapadá Výrok I. rozhodnutí.*“ Dospěl-li krajský soud k závěru, že žalobce se svým rozkladem domáhal přezkumu výroku II. a III. rozhodnutí I. stupně rozhodnutí, ale nikoli výroku I., nelze mu ničeho vytknout.

Napadený rozsudek sice neobsahuje výslovné vypořádání argumentace stěžovatele, která se týká části rozkladu, v níž žalobce uváděl, že se domáhá také „*zrušení výroku I.*“ rozhodnutí I. stupně, jak namítá stěžovatel, avšak tento pouze dílčí nedostatek odůvodnění nelze považovat za tak závažnou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Krajský soud totiž při svém posouzení poukázal na podstatné části rozkladu žalobce, které zřetelně dokládají vůli žalobce napadnout pouze výroky II. a III. rozhodnutí I. stupně. Rozklad žalobce v úvodní i závěrečné části, tj. na místech, kterým žalobce nepochybně přikládal největší význam, brojí jen proti těmto výrokům.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalobce již v rozkladu proti rozhodnutí I. stupně namítal, že výrokem I. došlo k zastavení správního řízení v celém rozsahu a z tohoto důvodu proto již podle jeho názoru nebylo možné výrokem II. a III. rozhodnout

pokračování

o spáchání správního deliktu žalobcem a uložit mu pokutu. S ohledem na tuto stěžejní námitku obsaženou v rozkladu žalobce pak i zdejší soud dochází k závěru, že nachází-li se v rozkladu zmínka o tom, že by předseda stěžovatele měl zrušit i výrok I. rozhodnutí I. stupně, jde o zjevnou písařskou chybu.

Tento závěr je potvrzován kontextem, do kterého je předmětná pasáž zasazena, a který se týká tvrzeného nejasně vymezeného předmětu správního řízení zahájeného z moci úřední a směřuje do části správního řízení, o níž bylo rozhodnuto výroky II. a III. rozhodnutí I. stupně. Tvrdí-li stěžovatel, že žalobce ve skutečnosti rozkladem napadl rozhodnutí I. stupně ve všech výrocích, nemá takovéto tvrzení oporu v obsahu spisu, neboť z obsahu rozkladu plyne zjevný záměr žalobce zpochybnit jen výroky rozhodnutí o spáchání správního deliktu a uložené pokutě. Měl-li ostatně předseda stěžovatele pochybnosti o rozsahu napadení rozhodnutí I. stupně rozkladem, nic mu nebránilo vyzvat žalobce k upřesnění rozkladu a odstranění výše uvedeného (zdánlivého) rozporu.

Výše uvedeným zdejší soud nijak nezpochybňuje zásadní rovnost účastníků v řízení ve správním soudnictví a právo na vypořádání argumentace obou stran soudního řízení. Ta ostatně vyplývá přímo z § 36 odst. 1 s. ř. s. Jde-li nicméně o posouzení nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí, nelze mít za to, že dílčí nedostatky v odůvodnění soudního rozhodnutí bez dalšího nutně povedou ke zrušení napadeného rozsudku.

Z napadeného rozsudku je tedy zřejmé, jakým způsobem a na základě jakých argumentů dospěl krajský soud k závěru stran rozsahu napadení rozhodnutí I. stupně rozkladem žalobce. Zpochybňuje-li stěžovatel správnost tohoto posouzení poukazem na obsah jediného odstavce rozkladu, přičemž pomíjí jinak jednoznačnou vůli žalobce, nadto podpořenou samotným obsahem rozkladu, nemůže být jeho námitka důvodná.

Správní řád výslovně předpokládá, že rozkladem proti správnímu rozhodnutí lze napadnout jen některé výroky rozhodnutí I. stupně (viz § 152 odst. 4 ve spojení s § 82 odst. 1 správního řádu). Z tohoto důvodu je jednou z náležitostí rozkladu také uvedení rozsahu, v jakém je správní rozhodnutí napadáno (§ 82 odst. 2 správního řádu) s tím, že pokud výroky rozhodnutí netvoří jeden celek, tj. nejsou na sobě vzájemně závislé, nabývají nenapadené výroky právní moci samostatně (§ 82 odst. 3 správního řádu).

Zamítl-li tedy napadeným rozhodnutím předseda stěžovatele rozklad žalobce proti výroku I. rozhodnutí I. stupně a tento již pravomocný výrok potvrdil, jde z jeho strany o pochybení, neboť překročil rozsah napadení rozhodnutí I. stupně vymezený rozkladem a v tomto rozsahu je jeho rozhodnutí nezákonné. Na stranu druhou ovšem nelze přehlédnout, že potvrzením výroku I. rozhodnutí I. stupně nedošlo k žádnému zásahu do subjektivních práv žalobce, neboť byl „*potvrzen*“ již pravomocný výrok, který rozkladem napaden nebyl a zůstal tedy nezměněn. V tomto rozsahu tedy nedošlo k žádné změně v postavení žalobce a uvedené pochybení tedy nemůže být bez dalšího důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí předsedy stěžovatele.

Dále stěžovatel namítá splnění kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Uvádí, že podstatnou okolností je také otázka rozsahu výroku I. rozhodnutí I. stupně,

kteřou se ovšem krajský soud nezabýval. Současně je právní posouzení věci krajským soudem podle stěžovatele nesprávné, neboť výrok I. rozhodnutí I. stupně se nikdy nemůže vztahovat k části věci správního řízení zahájeného z moci úřední, neboť zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) s. ř. s. přichází v úvahu jen v řízeních zahájených na návrh. Nelze proto posoudit rozsah výroku I. rozhodnutí I. stupně tak, že zahrnuje rovněž část řízení zahájenou stěžovatelem z moci úřední.

Nejvyšší správní soud stran námitky nepřezkoumatelnosti v první řadě odkazuje na výše citované závěry plynoucí z jeho judikatury i z judikatury Ústavního soudu. Se stěžovatelem přitom nelze souhlasit již proto, že jeho argumentace je sama o sobě do jisté míry vnitřně rozporná. Stěžovatel na straně jedné uvádí, že se krajský soud vůbec nezabýval rozsahem zastavení správního řízení, na straně druhé však sám rozebírá krajským soudem použitou argumentaci a uvádí, že trpí vadou nesprávného právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je-li ovšem stěžovatel sám schopen vyhledat a rozporovat meritorní řešení věci, je zřejmé, že jeho námitka vytýkající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže být důvodná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Rozsudek krajského soudu je ostatně i v této části přezkoumatelný, když krajský soud úvodem svého právního posouzení cituje výrok I. rozhodnutí I. stupně a vymezuje základní otázky, s nimiž je nutno se v dané věci vypořádat. Poté krajský soud dospívá k závěru, že stěžovatel ve správním řízení rozhodoval o dvou věcech – o návrhu na přezkum úkonů zadavatele a spáchání správního deliktu při zadávání veřejné zakázky – v jediném správním řízení. Podstatou právního posouzení věci krajského soudu je poté názor, že pokud stěžovatel vedl řízení o dvou věcech, přičemž ve výroku I. rozhodnutí I. stupně nijak nespecifikoval, ve které z těchto věcí dochází k zastavení řízení, pak rozhodl o zastavení správního řízení v celém jeho rozsahu.

Krajský soud se v přezkoumávaném rozsudku věnoval již vyřčeným judikатурním závěrům správních soudů, správní praxi stěžovatele i obsahu spisového materiálu. Konstatoval, že stěžovatel v souladu se zákonem rozšířil předmět správního řízení o věc posouzení možného spáchání správního deliktu žalobcem. Dále uvedl, že není v rozporu se zákonem, jestliže v rámci jednoho řízení bylo rozhodováno o dvou samostatných věcech. Poukázal na rozhodovací činnost stěžovatele, který v jiných věcech za obdobné situace ve výrokové části rozhodnutí vymezuje jednotlivé části řízení, k nimž se zastavení správního řízení vztahuje. Podstatným pak z pohledu krajského soudu bylo, že tímto způsobem v souzené věci stěžovatel nepostupoval; správní řízení tak zastavil v celém rozsahu.

Uvedené posouzení tedy shledává Nejvyšší správní soud přezkoumatelným; nevidí prostor k jakékoliv úvaze o zrušení napadeného rozsudku z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Na tomto místě je ovšem vhodné zdůraznit, že přezkoumatelné rozhodnutí nemusí také znamenat, že jde o rozhodnutí správné (zákonné).

Dále stěžovatel namítal, že § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu neumožňuje zastavení řízení, resp. jeho části, v řízením zahájeném z úřední povinnosti, proto výrokem I. rozhodnutí I. stupně nedošlo také k zastavení řízení o správním deliktu žalobce, které bylo zahájeno z úřední povinnosti.

pokračování

Nejvyšší správní soud z obsahu spisového materiálu zjistil, že na základě návrhu neúspěšného uchazeče ze dne 9. 6. 2011 podle § 113 a násl. ZVZ, bylo zahájeno správní řízení. O zahájení tohoto správního řízení byli jeho účastníci vyrozuměni oznámením ze dne 15. 6. 2011, ve kterém se výslovně uvádí, že předmět správního řízení je vymezen návrhem neúspěšného uchazeče.

Přípisem ze dne 3. 11. 2011 - „*Seznámení s novými skutečnostmi ve správním řízení*“ - byl stěžovatel seznámen s tím, že předmětem správního řízení bude rovněž posouzení možného spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ. Skutek, v němž spočíval možný správní delikt, přitom byl v zásadě totožný se skutkem, ve kterém spatřoval nezákonnost zadávacího procesu neúspěšný uchazeč v návrhu ze dne 9. 6. 2011. Tímto přípisem bylo zahájeno z úřední moci řízení o uvedeném správním deliktu.

Rozhodnutím I. stupně bylo dne 28. 12. 2011 rozhodnuto tak, že výrokem I. bylo správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaveno, výrokem II. bylo konstatováno spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ a výrokem III. byla žalobci uložena pokuta. Dle záhlaví rozhodnutí I. stupně bylo správní řízení zahájeno „*na základě návrhu ze dne 9. 6. 2011*“ a bylo vedeno „*ve věci přezkoumání úkonů zadavatele*“.

Stěžovatel ve své rozhodovací praxi, jak zdejší soud ověřil z jiných veřejně dostupných rozhodnutí stěžovatele, ve většině případů postupuje tak, že nejdříve vede správní řízení o návrhu neúspěšného uchazeče dle § 113 a násl. ZVZ. Po jeho skončení, jestliže dospěje k podezření ze spáchání správního deliktu zadavatelem, zahájí z moci úřední správní řízení, v němž rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky porušil ZVZ způsobem, který odůvodňuje uložení pokuty podle ustanovení § 120 odst. 2 ZVZ.

Druhou variantou je pak procesní postup, kdy stěžovatel rozšíří předmět správního řízení a vede ho dále o dvou samostatných věcech. Ve svých rozhodnutích přitom stěžovatel uvádí, že řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele a o spáchání správního deliktu má odlišné účastníky i svůj předmět: „*[S]právní řízení zahájené na základě návrhu a správní řízení zahájené z moci úřední o správním deliktu jsou dvě samostatná a různá správní řízení [...]. Tato správní řízení se odlišují nejen procesním úkonem vedoucím k jeho zahájení, aplikovatelnou právní úpravou týkající se vedení řízení, okruhem účastníků, právy a povinnostmi účastníků, povinnostmi správního orgánu (zde Úřadu), ale především správní řízení o návrhu a správní řízení o deliktu mají různý předmět řízení.*“ (rozhodnutí stěžovatele ze dne 19. 12. 2014, č. j. ÚOHS-R379/ 2013/VZ-26757/2014/322/MLr/Pse).

V obsahu rozhodnutí vydaných v těchto případech pak nalézá výše uvedené odraz v tom, že stěžovatel v záhlaví rozhodnutí předně vymezí, že správní řízení bylo zahájeno na návrh, následně specifikuje, že ve správním řízení bylo rozhodováno „*ve věci přezkoumání úkonů zadavatele*“ a „*ve věci spáchání správního deliktu*“. Pak následuje výrok I. rozhodnutí, v němž rozhodne o zastavení správního řízení zahájeného na základě návrhu podle § 113 a násl. ZVZ. V tomto výroku výslovně uvede, že se správní řízení zastavuje pouze v části vztahující se k návrhu neúspěšného uchazeče. Ve výroku II. a výroku III. je rozhodováno o správním deliktu a uložení pokuty – viz kupř. rozhodnutí stěžovatele ze dne 5. 3. 2012, č. j.

ÚOHS-S77/2011/VZ-12108/2011/530/RKr/RNi, ze dne 25. 2. 2013, č. j. ÚOHS-S229/2012/ VZ-3516/2013/512/MVy či ze dne 25. 3. 2013, č. j. ÚOHS-S601/2012/VZ-5417/2013/514/M DL, č. j. ÚOHS-S229/2012/VZ-3516/2013/512/MVy a č. j. ÚOHS-S601/2012/VZ-5417/2013/ 514/MDL.

V projednávané věci je tedy třeba stěžovateli a krajskému soudu přisvědčit, že nyní posuzované rozhodnutí I. stupně se značně liší od předcházejících rozhodnutí stěžovatele, neboť v záhlaví tohoto rozhodnutí není uvedeno, že bylo vedeno řízení o žádosti a řízení z úřední povinnosti (o správním deliktu). Odůvodnění rozhodnutí I. stupně pak také neobsahuje výslovné uvedení, že by se výrok I. měl vztahovat pouze k určité části správního řízení. Podstatnou otázkou však je, zda tyto „nedostatky“ skutečně mají za následek, že došlo k zastavení řízení v obou společně projednávaných věcech.

Na tomto místě je ovšem třeba upozornit na rozdíly mezi řízením zahájeným na základě návrhu (žádosti) a řízením zahájeným z moci úřední.

Řízení zahájené o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu).

Podle § 113 ZVZ se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahajuje na písemný návrh stěžovatele (dále jen „navrhovatel“) nebo z moci úřední.

Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi (§ 46 odst. 1 správního řádu).

Podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.

Z výše uvedeného plyne rozdílný způsob zahájení řízení o žádosti a zahájení řízení z moci úřední, přičemž se rovněž liší také důvody pro zastavení těchto řízení.

Je nutné korigovat závěr krajského soudu, že stěžovatel zákonně „rozšířil“ předmětné správní řízení o věc spáchání správního deliktu žalobcem a nadále nebylo řízení vedeno výlučně ve věci návrhu neúspěšného uchazeče, ale také ve věci spáchání správního deliktu, přičemž se jednalo o identické správní řízení s rozšířeným předmětem.

Krajský soud se v této otázce zmýlil, neboť zaměnil rozšíření předmětu (jediného) řízení za současné a společné vedení dvou různých řízení, a to v tomto konkrétním případě

pokračování

řízení o žádosti (návrhu), které bylo zahájeno návrhem neúspěšného uchazeče ze dne 9. 6. 2011, a později přípisem ze dne 3. 11. 2011 zahájeného řízení z moci úřední ve věci správního deliktu.

Stěžovatel ve výše citovaném rozhodnutí ze dne 19. 12. 2014, č. j. ÚOHS-R379/2013/VZ-26757/2014/322/MLr/Pse), výstižně uvedl, že správní řízení zahájené na základě žádosti (návrhu) a správní řízení zahájené z moci úřední o správním deliktu jsou *dvě samostatná a různá správní řízení*, která mají různý předmět.

Jinými slovy řečeno, krajský soud dostatečně nezohlednil, že v projednávané věci byla společně vedena dvě různá správní řízení, a to řízení o žádosti a řízení z moci úřední ve věci správního deliktu, přičemž každé z těchto řízení pochopitelně mělo také zcela jiný předmět. Přípisem ze dne 3. 11. 2011 tedy nedošlo pouze k rozšíření předmětu řízení, ale k zahájení dalšího řízení (řízení o správním deliktu).

Výše uvedené závěry jsou přitom podstatné pro posouzení otázky, zda výrokem I. rozhodnutí I. stupně došlo k zastavení k zastavení obou výše uvedených řízení nebo jen k zastavení řízení zahájeného na základě žádosti.

Přes výše uvedené odchylky od předchozí rozhodovací praxe stěžovatele (formulace jeho rozhodnutí) je přitom Nejvyšší správní soud přesvědčen o tom, že pravomocným výrokem I. rozhodnutí I. stupně došlo výhradně k zastavení řízení zahájeného na základě žádosti (návrhu) neúspěšného uchazeče. Tomu ostatně, při uvědomění si skutečnosti, že v projednávané věci byla společně vedena správní řízení dvě (a nikoli správní řízení jedno s dvěma různými předměty), bez pochybností odpovídá znění sporného výroku I. rozhodnutí I. stupně: *„Správní řízení se podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastavuje, neboť žádost navrhovatele – účastníků sdružení „SYNER – HST BČOV Pardubice“ ... se stala zjevně bezpředmětnou.“* Již ze slovního znění tohoto výroku tedy jednoznačně plyne, že zastaveno bylo výlučně řízení zahájené na základě žádosti navrhovatele – neúspěšného uchazeče (a nikoli řízení jiné), což jen potvrzuje aplikovaný § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, který se týká právě zastavení řízení o žádosti. Otázkou zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti navrhovatele se přirozeně zdejší soud nezabýval, tento výrok nebyl napaden rozkladem.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že k zastavení řízení o správním deliktu výrokem I. rozhodnutí I. stupně nedošlo, tento výrok o zastavení řízení o žádosti (návrhu) neúspěšného uchazeče zcela samostatně nabyl právní moci a nemá jakýkoli vliv na řízení o správním deliktu, které bylo zahájeno z moci úřední. Názor krajského soudu, že byla pravomocně zastavena obě tato řízení, tedy správný není.

V této souvislosti ovšem považuje zdejší soud za vhodné podotknout, že podstatnou příčinou sporu o výše uvedenou otázku byly výše popsané odchylky stěžovatele od předchozí formulace jeho jiných rozhodnutí, jakož i skutečnost, že bylo společně vedeno řízení o žádosti (návrhu) a řízení zahájené z moci úřední. Je přitom otázkou, zda společné vedení těchto dvou odlišných řízení je skutečně vhodné a bylo by zřejmě na místě, aby stěžovatel případně tento svůj dosavadní procesní postup do budoucna přinejmenším zvážil.

VI.
Závěr a náklady řízení

Nejvyššímu správnímu soudu tedy na základě výše uvedeného nezbylo než dospět k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je krajský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v dalším řízení se vypořádá také s ostatními námitkami vznesenými žalobcem.

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

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. září 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu