



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Česká republika – Český úřad zeměměřický a katastrální**, se sídlem Pod sídlištěm 9/1800, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Kpt. Jaroše 7, Brno, o přezkoumání rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5. 9. 2014, č. j. ÚOHS-R271/2013/VZ-18627/2014/321/TNo, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2016, č. j. 29 Af 73/2014 – 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2016, č. j. 29 Af 73/2014 – 42 **se zrušuje.**
- II. **Vyslovuje se nicotnost** rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5. 9. 2014, č. j. ÚOHS-R271/2013/VZ-18627/2014/321/TNo a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 8. 2013, č. j. ÚOHS-S624/2012/VZ-16165/2013/521/JHn.
- III. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 9. 2014. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2013, jímž byla Zeměměřickému a katastrálnímu úřadu uložena podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pokuta ve výši 300 000,-Kč, a to za spáchání správních deliktů podle

§ 120 odst. 1 písm. a) tohoto zákona při zadávání veřejné zakázky „*Registr územní identifikace, adres a nemovitostí – implementace řešení.*“

[2] Ve své žalobě žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky a v části též nepřezkoumatelné pro nevypořádání námitek uplatněných v rozkladu. Krajský soud však po posouzení věci dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí tvrzenými vadami netrpí a že rozhodnutí nemá ani jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto je vyhodnotil jako zákonné.

[3] Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen stěžovatelka) z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Kromě námitek uplatněných již v průběhu řízení o žalobě uvedla k důvodu pod písm. d), že v § 120 zákona o veřejných zakázkách jsou stanoveny skutkové podstaty správních deliktů, kterých se může dopustit pouze speciální subjekt, a to zadavatel veřejné zakázky. Zákon o veřejných zakázkách ve svém § 2 pak definuje pojem zadavatele, v souladu s jeho zněním byla v projednávané věci zadavatelem veřejné zakázky Česká republika – Český úřad zeměměřický a katastrální, nikoliv Český úřad zeměměřický a katastrální jako orgán veřejné moci. Vzhledem k tomu, že samotný úřad nebyl zadavatelem, nemohl se dopustit v rozhodnutí uvedeného správního deliktu. Skutečnost, že rozhodnutím žalovaného, potvrzeným rozhodnutím o rozkladu, byla uložena povinnost někomu, kdo nejen není subjektem správního deliktu, ale dokonce ani právnickou osobou, lze považovat za důvod nicotnosti těchto rozhodnutí.

[4] Podle § 76 odst. 2 s. ř. s., zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. V daném případě krajský soud nejen že výše popsanou vadu nezjistil a rozhodnutí žalovaného nezrušil, ale navíc ve svém rozsudku toho, komu byla žalobou napadenými rozhodnutími uložena povinnost, tj. Český úřad zeměměřický a katastrální, bez jakéhokoli zdůvodnění zaměnil za správně označeného zadavatele tj. za Českou republiku - Český úřad zeměměřický a katastrální. V tomto ohledu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Nezjištění nicotnosti napadených rozhodnutí je pak vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že názor stěžovatelky považuje za absurdní. Český úřad zeměměřický a katastrální je ústředním správním úřadem zřízeným zákonem č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech. Dle názoru žalovaného není pochyb o tom, že tento úřad je právnickou osobou definovanou v § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen nový občanský zákoník), kde je uvedeno, že právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná, přičemž právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou. Vzhledem k tomu, že úřad je právnickou osobou veřejného práva ve smyslu § 20 odst. 1 nového občanského zákoníku, je zcela jistě nadán právní osobností a jako takový se může dopustit spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Nelze se tak v žádném případě ztotožnit s tvrzením, že napadené rozhodnutí a

rozhodnutí vydané v prvním stupni jsou nicotné akty, neboť jimi byla uložena povinnost entitě, která nemá delikttní způsobilost. Navrhl proto, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[6] Nejvyšší správní soud se při přezkumu napadeného rozsudku zabýval primárně otázkou vytyčenou stěžovatelkou v kasační stížnosti, tedy tím, zda napadené rozhodnutí předsedy žalovaného, případně i předcházející rozhodnutí žalovaného jsou vůbec rozhodnutími, či zda trpí natolik závažnými vadami, že je nutno je považovat za rozhodnutí nicotná. Tuto otázku sice stěžovatelka nastolila poprvé až v kasační stížnosti, k nicotnosti rozhodnutí však Nejvyšší správní soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží i bez návrhu z úřední povinnosti, takže uvedenou námitku nelze považovat za nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. K věci samé pak uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[7] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 51); obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu. Podle odst. 2 organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.

[8] Podle § 1 odst. 1 zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech zřizuje se Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen "Úřad"), jako ústřední správní úřad zeměměřictví a katastru nemovitostí České republiky se sídlem v Praze. Úřad je účetní jednotkou.

[9] Podle § 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách veřejným zadavatelem je a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek, d) jiná právnická osoba, pokud 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

[10] Podle § 20 odst. 1 nového občanského zákoníku právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.

[11] Z výše uvedeného přehledu ustanovení právních předpisů, jež dopadají na projednávanou věc, lze dovodit, že Český úřad zeměměřický a katastrální právnickou osobou ve smyslu § 20 odst. 1 občanského zákoníku není. Tento úřad je ústředním

orgánem státní správy a v právních vztazích vystupuje jako organizační složka státu – České republiky, jeho právní úkony jsou také jen státu přičitatelné. Zákon o zeměměřických a katastrálních orgánech, ani žádný jiný zákon mu právní osobnost pro jakékoliv účely nepřiznává.

[12] Z výčtu obsaženého ve výše citovaném znění § 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je zřejmé, že zadavatelem veřejné zakázky byla v projednávané věci Česká republika, za stát přitom jednala jeho organizační složka - Český úřad zeměměřický a katastrální. Takto je ostatně v souladu se zákonem zadavatel označen i ve sporné zadávací dokumentaci veřejné zakázky s názvem „*Registr územní identifikace, adres a nemovitostí – implementace řešení*“ ze dne 4. 9. 2009. Lze tak v plném rozsahu přisvědčit stěžovateli, že samotný Český úřad zeměměřický a katastrální nemohl spáchat označený správní delikt, neboť nebyl zadavatelem veřejné zakázky (ani jím podle zákona o veřejných zakázkách být nemohl), a dokonce i v tom, že tento úřad není právnickou osobou, neboť mu proto chybí základní předpoklad - právní osobnost.

[13] Zcela lichý je přitom argument žalovaného obsažený v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, že Český úřad zeměměřický a katastrální je právnickou osobou veřejného práva. Pro takové tvrzení neposkytuje zákon žádnou oporu. Pro právnické osoby práva veřejného platí v zásadě totéž co pro osoby práva soukromého. Nezbytnou podmínkou k tomu, aby bylo možno nějakou entitu považovat za právnickou osobu, je existence zákona, který by jí takové postavení přiznával, nebo na jehož základě by bylo možno alespoň uznat její právní osobnost. Jak bylo již uvedeno výše, žádný takový zákon v případě Českého úřadu zeměměřického a katastrálního neexistuje a ze samotného znění § 20 odst. 1 nového občanského zákoníku ji dovodit nelze. Právnickými osobami veřejného práva má přitom nový občanský zákoník na mysli (byť je sám nedefinuje) jiné osoby. Mezi takové osoby (doktrinálně se jedná hlavně o veřejnoprávní korporace) patří především sám stát (pro oblast soukromého práva je jeho postavení upraveno v § 21 nového občanského zákoníku), dále územní samosprávné celky, různé profesní komory, veřejné vysoké školy, apod. Za další osoby veřejného práva (veřejnoprávní fundace) pak lze považovat nejrozličnější veřejnoprávní fondy, např. Státní fond dopravní infrastruktury, Státní zemědělský intervenční fond, případně též Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, apod. Správní orgány, jakožto pouhé údy státu, však samy o sobě nejsou ani veřejnoprávními korporacemi, ani fundacemi, ani jinými, zákonem výslovně nepojmenovanými osobami veřejného práva a za právnické osoby je z žádného hlediska považovat nelze. To ostatně explicitně stanoví i výše citované ustanovení § 3 odst. 2 zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

[14] Na uvedeném závěru nemění nic ani skutečnost, že správní řízení bylo zahájeno ještě před nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, neboť aplikace ustanovení § 18 odst. 2 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., (starý) občanský zákoník, vede v otázce způsobilosti Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k právům a povinnostem ke stejnému výsledku.

[15] Z výše uvedeného je zřejmé, že žalovaný vedl po celou dobu řízení o správním deliktu s tzv. non – subjektem, tedy s někým, kdo neměl způsobilost k právům

povinností a v současné době nemá právní osobnost, a kdo tudíž neměl a nemá ani deliktní způsobilost. Tento nedostatek přitom nelze zhojit ani pomocí § 17 odst. 2 nového občanského zákoníku, neboť ten postihuje jiné situace. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona „osnova též reaguje na nešvar, jímž se v novodobé legislativě s nebývalou četností přičítají práva, zejména však povinnosti entitám postrádajícím právní subjektivitu (nejčastěji orgánům či organizačním složkám právnických osob). Pro ten případ se konstatuje, že útvary tohoto typu práva a povinnosti nemají a stanoví kritérium pro nalezení oprávněného nebo povinnostního subjektu, jímž nemůže být nic jiného, než povaha věci.“ V projednávané věci však zákon o veřejných zakázkách nepřiznává organizační složce právnické osoby (zde státu) žádná práva, ani jí neukládá žádné povinnosti, takže pro identifikaci právnické osoby není možné toto ustanovení použít.

[16] Lze tak uzavřít, že rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2013, jímž se ukládá povinnost non – subjektu, je v důsledku toho zatíženo vadou uvedenou v ustanovení § 77 odst. 1, věty druhé, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dříve § 77 odst. 2 tohoto zákona), tedy vadou, jež je činí právně neuskutečnitelným. Stejnou vadou pak trpí i napadené rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 5. 9. 2014.

[17] Nejvyšší správní soud tak má za to, že obě rozhodnutí žalovaného jsou nicotná, tuto nicotnost proto vyslovil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., v návaznosti na § 76 odst. 2 s. ř. s. a § 78 odst. 3 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že krajský soud svým rozsudkem nevyslovil nicotnost alespoň rozhodnutí předsedy žalovaného, ač tak učinit měl, naplnil tím důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tudíž napadený rozsudek podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. bez dalšího zrušil.

[18] Stěžovatelka měla ve věci úspěch, prokazatelné náklady řízení jí však nevznikly, žalovaný nebyl ve věci úspěšný; Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. února 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu