



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Zlínský kraj**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 15. 12. 2016, č. j. ÚOHS-R439/2015/VZ-48949/2016/323/PMo, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Af 14/2017 - 67,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Af 14/2017 - 67, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 12. 2016, č. j. ÚOHS-R439/2015/VZ-48949/2016/323/PMo, a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 12. 2015, č. j. ÚOHS-S0737/2015/VZ-43120/2015/543/MPr, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 8.000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Předseda žalovaného nadepsaným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 12. 2015, č. j. ÚOHS-S0737/2015/VZ-43120/2015/543/MPr. Tím žalovaný rozhodl, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o

veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZVZ“), tím, že nepostupoval v souladu s § 60 odst. 1 cit. zákona v návaznosti na § 6 odst. 1 téhož zákona, když vyloučil zájemce – HOCHTIEF CZ a.s. z účasti v zadávacím řízení na veřejnou zakázku „*Seniorpark Valašské Meziříčí – II. etapa – dodávka stavby*“, zadávanou v užším řízení, ačkoliv uvedený zájemce pro účely prokázání kvalifikace předložil prostou kopii dokladu o splnění profesního kvalifikačního předpokladu dle § 54 písm. a) ZVZ jeho subdodavatele HOCHTIEF Solutions AG, organizační složka, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Zároveň žalobce uzavřel smlouvu na jmenovanou veřejnou zakázku s vybraným uchazečem. Za spáchání tohoto správního deliktu byla žalobci podle § 120 odst. 2 písm. a) ZVZ uložena pokuta ve výši 50.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítal, že postupoval v souladu s § 57 odst. 1 ZVZ, podle něhož dodavatel prokazuje splnění kvalifikace předložením kopií dokladů. Podle žalobce vytištěním dokladu opatřeného uznávaným elektronickým podpisem nevznikne jeho kopie, jelikož neobsahuje žádnou kopii elektronického podpisu. Dodavatel musí dokument opatřený elektronickým podpisem nechat převést do listinné podoby a teprve z něj může pořizovat kopie, které vkládá do nabídek. Prostý výtisk nelze považovat za kopii dokladu.

[3] Žalobce poukázal na skutečnost, že vycházel ze stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, dle kterého je jedinou přípustnou formou dokladu podle § 54 písm. a) ZVZ autoritativně potvrzený výpis a vytištěný elektronický výpis nelze považovat za doklad prokazující splnění profesních kvalifikačních předpokladů podle § 54 písm. a) ZVZ, jelikož zde nelze prokázat přítomnost elektronického podpisu. Jedná se tak o výpis, která má pouze informativní povahu. Žalobce tedy postupoval v souladu se zavedenou praxí. Rozhodnutí žalovaného ve svém důsledku pro žalobce znamená, že ačkoliv postupoval podle výkladu státního orgánu, jiný státní orgán ho za tento postup trestá.

[4] Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že pokud jeho argumentace proti závěru o spáchání správního deliktu nebude soudem přijata, bude na místě zvážit naplnění liberačního důvodu uvedeného v § 121 odst. 1 ZVZ. Žalobce rovněž žalovanému vytknul, že zcela chybně přistoupil k institutu vyjasňování kvalifikace. Poukázal na skutečnost, že zadavatel má právo podle § 59 odst. 4 ZVZ požadovat po dodavateli, aby písemně objasnil předložené informace či doklady, nebo předložil další informace či doklady prokazující splnění kvalifikace. Uchazeč je povinen splnit tuto povinnost v přiměřené lhůtě stanovené veřejným zadavatelem. Tím, že uchazeč na požadavek žalobce ve lhůtě nezareagoval, porušil podmínkou danou ZVZ a žalobce nemohl než uchazeče vyloučit.

[5] Krajský soud v Brně označeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že § 57 odst. 1 ZVZ byl s účinností od 15. 6. 2010 novelizován zákonem č. 179/2010 Sb., a došlo k umožnění předkládání dokumentů k prokázání splnění kvalifikace ve formě prosté kopie, pokud zákon nestanoví jinak. Požadavku na předložení dokladů prokazujících splnění kvalifikace podle § 57 odst. 1 ZVZ tak dodavatel vyhoví předložením prostých (úředně neověřených) kopií příslušných dokladů. Za takovou kopii přitom lze považovat i listinu vytištěnou z dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru opatřeného elektronickým podpisem, tj. převedení dokumentu z elektronické podoby do podoby listinné pomocí tiskárny při zachování totožného obsahu, bez nutnosti provedení

pokračování

autorizované konverze dle § 22 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

[6] Tento výklad podle krajského soudu koresponduje se smyslem právní úpravy obsažené v zákoně o veřejných zakázkách a s jejím vývojem, který směřuje ke zjednodušení zadávacího řízení a ke snižování nákladů zájemců o veřejné zakázky. Uvedený vývoj ostatně potvrzuje i nyní účinná úprava obsažená v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jehož § 45 odst. 4 umožňuje dodavatelům namísto předkládání dokladu pouze odkázat na odpovídající informace vedené v informačním systému veřejné správy.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že pokud zájemce nereagoval na jeho výzvu dle § 59 odst. 4 ZVZ, porušil podmínku danou zákonem, a proto musel být vyloučen. Zájemce totiž předložil žalobci doklady prokazující splnění kvalifikace v souladu se zákonem. Žalobce proto nebyl oprávněn vyzývat jej k doplnění dokladů, natož jej z účasti v zadávacím řízení vyloučit dle § 60 odst. 1 ZVZ.

[8] K poukazu žalobce na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, podle kterého postupoval, krajský soud uvedl, že tento právní názor ministerstva není právně závazný, na rozdíl od znění zákona. Případné nejasnosti ohledně aplikace zákona by mohly být zohledněny při ukládání sankce, nicméně podle krajského soudu byl smysl a účel novelizace (zrychlení a zjednodušení způsobu prokazování kvalifikací) § 57 ZVZ s účinností od 15. 6. 2010 pregnantně vyjádřen v důvodové zprávě i v odborné literatuře. Nelze tedy konstatovat, že by žalobce tím, že postupoval v souladu se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj, vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil.

[9] K námitce žalobce uvedené v replice ze dne 20. 11. 2017, že žalovaný nezjistil dostatečně skutkový stav a tato vada vedla k vydání nezákonného rozhodnutí o spáchání správního deliktu, neboť nebyl naplněn pojmový znak deliktu v podobě vlivu jednání žalobce na výběr nejvhodnější nabídky, krajský soud uvedl, že žalobce tuto námitku vznesl až po lhůtě pro podání žaloby, v níž může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body. Pro větší přesvědčivost svého rozhodnutí krajský soud k této námitce žalobce uvedl, že ze znění ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, výslovně vyplývá, že ke spáchání deliktu dojde, i pokud porušením zákona zadavatel pouze mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Správní orgány proto nebyly povinny zkoumat, zda k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky vyloučením zájemce HOCHTIEF CZ a.s. skutečně došlo, ani v tomto smyslu doplňovat dokazování dotazem na vyloučeného zájemce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že v kontextu všech okolností věci (následování metodického pokynu ministerstva, nesplnění žádostí podle § 59 odst. 4 ZVZ uložené povinnosti zájemcem ve stanovené lhůtě, nerozporování požadavků žalobce ze strany zájemce při snaze o dodatečné prokázání profesní kvalifikace a jeho vůli nepodávat v zadávacím řízení

nabídku) bylo třeba posoudit, zda žalobce po materiální stránce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ v potřebné intenzitě. Podle stěžovatele se tak nestalo a opačný závěr krajského soudu i žalovaného je nezákonný.

[11] Žalobce označil za značně zjednodušující a nezohledňující praxi zadávání veřejných zakázek závěr krajského soudu, podle kterého stěžovatel nemohl požadovat dodatečné prokázání splnění profesní kvalifikace, a proto nebylo podstatné, že na tento požadavek zájemce nezareagoval. Jestliže zájemce nesplnil povinnost podle 59 odst. 4 ZVZ, pak stěžovatel nemohl postupovat jinak, než postupoval, i pokud by jeho původní požadavek a výklad ZVZ zastávaný ministerstvem opravdu nebyl odůvodněný. Podle stěžovatele tak je nutné hledat vinu za vyloučení zájemce ze zadávacího řízení na jeho straně.

[12] Postup krajského soudu, který odmítl dodatečně uplatněnou námitku stěžovatele, v níž upozornil na skutečnost, že by zájemce z důvodu naplnění svých výrobních kapacit i v případě jeho nevyloučení z užšího řízení na veřejnou zakázku nabídku nepodal, podle stěžovatele odporuje ústavně zaručenému právu stěžovatele na obhajobu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na princip plné jurisdikce v řízení před soudem ve věcech správního trestání a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 11. 2014, č. j. 5 As 126/2011 – 68, č. 3014/2014 Sb. NSS, a ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 – 71, č. 3577/2017 Sb. NSS. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že mu musí být umožněno v řízení před krajským soudem zpochybňovat skutková zjištění a krajský soud je nemohl bez dalšího odmítnout jako opožděná.

[13] Stěžovatel dále zmínil, že krajský soud je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, zda správní orgány nezávisle i na případné pasivitě v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatel vyloučením zájemce ovlivnil výběr nejvhodnější nabídky, pak to s ohledem na jeho prokázaný nezájem podat následně v daném zadávacím řízení nabídku jednoduše není pravdou. Žalovaný přitom tuto skutkovou okolnost měl zkoumat, protože přímo souvisí s jeho závěrem, že stěžovatel měl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Stěžovatel navíc krajskému soudu vysvětlil, proč danou námitku uplatnil až v řízení o žalobě, když uvedl, že o této skutečnosti se sám dozvěděl až kvůli tomu, že rozhodnutí žalovaného mělo za následek zahájení daňového řízení podle § 91 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, o čemž stěžovatel informoval administrátora veřejné zakázky, který toto sdělení od zájemce získal. Konstatování krajského soudu, že stěžovatel své počínání nevysvětlil, tedy neodpovídá skutečnosti.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud při posouzení věci postupoval logicky a systematicky a zohlednil vzájemnou provázanost všech okolností šetřeného případu. Správní orgány učinily kvalifikovanou úvahu, z níž srozumitelně vyplývá, proč v důsledku pochybení stěžovatele mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, resp. k ohrožení soutěže o danou veřejnou zakázku. S ohledem na potencialitu podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky byla nepochybně naplněna skutková podstata správního deliktu ze strany stěžovatele. Podle žalovaného krajský soud dostatečně posoudil splnění podmínky možného podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky v důsledku postupu stěžovatele jakožto materiální stránky skutkové podstaty daného správního deliktu. Předmětné jednání stěžovatele bylo natolik

pokračování

společensky škodlivé, že stěžovatele nebylo možné sankcionovat jinak než uložením pokuty. Skutečnost, že stěžovatel následoval metodický pokyn ministerstva, nemá žádný vliv na otázku viny za spáchání správního deliktu a byla zohledněna jako polehčující okolnost. To, že zájemce ve sdělení ze dne 8. 11. 2017 uvedl, že i v případě jeho nevyloučení ze zadávacího řízení by nabídku nepodal, je zcela irelevantní, neboť rozhodnutí žalovaného bylo vydáno již dne 15. 12. 2016 a žalovaný tak nemohl mít k dispozici sdělení stěžovatele ze dne 8. 11. 2017 a nemohl v něm uvedenou skutečnost vzít v potaz při zjišťování skutkového stavu věci. Námitka, že zájemce by z důvodu naplnění výrobních kapacit nabídku nepodal ani v případě jeho nevyloučení ze zadávacího řízení, byla uplatněna až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, nelze ji podřadit pod žádný ze žalobních bodů a nejedná se ani o skutečnost, ke které by měl soud přihlížet *ex offio*.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Podle § 6 odst. 1 ZVZ, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného (a rovněž i ke dni zveřejnění oznámení zahájení předmětného zadávacího řízení), *zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.*

[18] Podle § 57 odst. 1 téhož zákona, *nestanoví-li tento zákon jinak, předkládá dodavatel kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace. Požaduje-li zadavatel před uzavřením smlouvy předložit originály nebo ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace, je uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva podle § 82, povinen je předložit.*

[19] Podle § 59 odst. 4 ZVZ, *veřejný zadavatel může požadovat po dodavateli, aby písemně objasnil předložené informace či doklady nebo předložil další informace či doklady prokazující splnění kvalifikace. Dodavatel je povinen splnit tuto povinnost v přiměřené lhůtě stanovené veřejným zadavatelem. Skutečnosti rozhodné pro splnění kvalifikace mohou nastat v případě postupu podle tohoto odstavce po lhůtě podle § 52.*

[20] Podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, *zadavatel se dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.*

[21] V posuzované věci se jedná o posouzení, zda se stěžovatel dopustil uvedeného správního deliktu tím, že vyloučil zájemce – HOCHTIEF CZ a.s., z účasti v zadávacím

řízení na veřejnou zakázku. Stěžovatel zájemce vyloučil z další účasti v zadávacím řízení pro nesplnění kvalifikace rozhodnutím podle § 60 odst. 1 ZVZ ze dne 30. 6. 2014, neboť ve stanovené lhůtě nedoručil objasnění kvalifikace, ke kterému byl vyzván žádostí zadavatele ze dne 2. 6. 2014 postupem podle § 59 odst. 4 ZVZ, neboť stěžovatel, jakožto zadavatel, dospěl k závěru, že zájemce neprokázal splnění kvalifikace, jelikož výpis z obchodního rejstříku pro subdodavatele je prostým tiskem obsahu datové schránky a jako takový jej nelze považovat za kopii příslušného dokladu.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítal, že neporušil § 57 odst. 1 ZVZ tím, že nepovažoval za dostatečné předložení výtisku elektronického výpisu z obchodního rejstříku bez doložky o provedení autorizované konverze.

[23] Vzhledem k tomu, že zákon používá termín „kopie“, nikoli „ověřená kopie“, je bez dalšího zjevné, že postačuje „prostá“, tj. neověřená kopie dokumentů prokazujících splnění kvalifikačních předpokladů. Jak již příslušně konstatoval krajský soud, za takovou kopii lze považovat i listinu vytištěnou z dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru opatřeného uznávaným elektronickým podpisem, tj. převedení dokumentu z elektronické podoby do podoby listinné pomocí tiskárny při zachování totožného obsahu, bez nutnosti provedení autorizované konverze podle § 22 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje také v tom, že tento výklad koresponduje s vývojem právní úpravy zadávání veřejných zakázek, který směřuje ke zjednodušení zadávacího řízení a ke snižování nákladů zájemců o veřejné zakázky. Uvedený závěr je rozhodující pro správné posouzení věci. Stěžovatelem předestřený výklad, že prostý výtisk elektronického dokumentu bez jeho autorizované konverze nelze považovat za ekvivalentní prosté kopii listinného originálu, nemůže obstát.

[24] Prostá kopie listinného originálu stejně jako výtisk elektronického dokumentu bez provedení jeho autorizované konverze neumožňuje spolehlivě usoudit na autentičnost příslušného dokumentu a oba takto vytvořené neautentické dokumenty tedy mají pouze informativní, nikoli průkazní povahu (ohledně svého obsahu). Za těchto okolností by stěžovatelův výklad znamenal ničím neopodstatněnou diskriminaci zájemců, kteří využili možnosti vyžádat si výpisy z veřejných rejstříků v elektronické podobě. Přitom již zavedení elektronické formy úkonů orgánů veřejné moci mělo za svůj cíl zjednodušení styku fyzických a právnických osob s orgány veřejné moci, nikoli naopak. Autorizovaná konverze podle § 22 zákona č. 300/2008 Sb. spočívá v převedení z elektronické podoby dokumentu do podoby listinné za ověření autentičnosti (resp. shody obsahu těchto dokumentů). Autorizovanou konverzi datového souboru opatřeného uznávaným elektronickým podpisem lze tedy považovat za ekvivalent úředního ověřování shody kopie s originálem listiny (tzv. vidimace). Požadavek, aby byly zadavateli v rámci prokazování splnění kvalifikačních předpokladů předkládány výpisy opatřené doložkou o provedení autorizované konverze (popř. pak prosté kopie takových listin) má tedy stejnou logiku, jako by zadavatel požadoval předložení prosté kopie úředně ověřené kopie příslušného dokumentu.

[25] Pokud tedy zájemce v rámci prokazování kvalifikace předložil stěžovateli výtisk obsahu datové schránky v podobě výtisku z obchodního rejstříku svého subdodavatele,

pokračování

jednalo se kopii dokladu ve smyslu § 57 odst. 1 ZVZ, tj. zájemce postupoval v souladu s tímto ustanovením. Nebylo proto ani na místě, aby jej stěžovatel podle § 59 odst. 4 ZVZ vyzýval k objasnění kvalifikace. Skutečnost, že zájemce na tuto výzvu reagoval po uplynutí lhůty k vyjasnění stanovené stěžovatelem, proto nemohla představovat důvod pro vyřazení nabídky zájemce podle § 60 odst. 1 ZVZ. Výzva stěžovatele k objasnění kvalifikace byla nezákonná, na čemž nic nemění, že zájemce požadavek v ní uvedený (předložení výpisu z obchodního rejstříku pro subdodavatele zájemce převedeného do listinné podoby) nerozporoval a splnil jej, byť po uplynutí lhůty stanovené stěžovatelem. Způsob, jakým zájemce reagoval na tuto výzvu, tedy pro její nezákonnost nemá žádný vliv na posouzení otázky, zda jednání stěžovatele spočívající ve vyloučení zájemce naplnilo skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že jestliže zájemce nesplnil povinnost podle § 59 odst. 4 ZVZ, pak nemohl postupovat jinak. Jestliže byla výzva podle naposledy uvedeného ustanovení zákona o veřejných zakázkách nezákonná, nelze zájemci klást k tíži, jakým způsobem na tuto výzvu reagoval, či dokonce hledat vinu za vyloučení zájemce ze zadávajícího řízení na jeho straně, jak to činí stěžovatel v kasační stížnosti.

[26] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že závěr krajského soudu, podle kterého stěžovatel nemohl požadovat dodatečně prokázání splnění profesní kvalifikace, je zcela správný. Námitce stěžovatele, v níž tento závěr krajského soudu zpochybnil tím, že je zjednodušující a nezohledňuje praxi zadávání veřejných zakázek, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť krajský soud svůj závěr logicky, srozumitelně, přesvědčivě, systematicky a podrobně zdůvodnil a stěžovatel ani neuvádí, v čem konkrétně nezohledňuje praxi zadávání veřejných zakázek.

[27] Rovněž sdělení zájemce, že ani v případě nevyloučení by v zadávacím řízení nepodal nabídku, neboť v mezidobí došlo k naplnění jeho výrobních kapacit, nevyvrací, že došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, neboť tento správní delikt má ohrožovací povahu, a postačovala tudíž pouhá potencialita ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Poukázat lze v tomto ohledu na např. na rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 Afs 78/2012 - 28, v němž zdejší soud konstatoval, že z § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ *expressis verbis* vyplývá, že „*ke spáchání deliktu dojde, i pokud porušením zákona zadavatel pouze mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Ze zákona je tedy zřejmé, že postačí pouhá potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky.*“

[28] K námitce stěžovatele, v níž s poukazem na právo na obhajobu a princip plné jurisdikce v řízení před soudem ve věcech správního trestání brojil proti postupu krajského soudu, který jako opožděnou vyhodnotil námitku stěžovatele, v níž upozornil na naplnění výrobních kapacit zájemce, pro které by i v případě jeho nevyloučení z užšího řízení na veřejnou zakázku nabídku nepodal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že princip plné jurisdikce neznamená, že soud je povinen se zabývat také opožděnými námitkami, ať už směřují do právního posouzení věci, či procesních pochybení, např. při zjišťování skutkového stavu. Rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 15. 12. 2016, lhůta pro podání žaloby, v níž je možné dle § 71 odst. 2 s. ř. s. žalobu rozšiřovat o další žalobní body, tak uplynula dne 15. 2. 2017, a uvedená námitka vznesená v doplnění repliky stěžovatele k vyjádření žalovaného ze dne 20. 11. 2017, tudíž byla podána opožděně.

Vyjádření zájemce v tomto směru si ostatně mohl stěžovatel vyžádat kdykoli předtím. Také závěr krajského soudu o opožděnosti této námitky tak je zcela správný. (Ostatně jak bylo výše vysvětleno, ani meritorní projednání této námitky by nevedlo k odlišnému posouzení věci.)

[29] Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou námitku naplnění liberačního důvodu dle § 121 odst. 1 ZVZ. Ačkoli odpovědnost za správní delikty zadavatelů dle § 120 ZVZ je konstruována jako odpovědnost objektivní, tj. nevyžaduje se jakákoli forma zavinění na straně zadavatele, podle § 121 odst. 1 ZVZ, *[p]rávnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*

[30] Mezi účastníky řízení je nesporné, že stěžovatel se řídil při posouzení kvalifikace zájemců o předmětnou veřejnou zakázku, resp. toho, zda jimi předložené dokumenty vyhovují § 57 odst. 1 ZVZ výkladem Ministerstva pro místní rozvoj zveřejněným na webových stránkách www.portal-vz.cz, které toto ministerstvo provozuje a na kterých mají zadavatelé nalézt „komplexní a přehledné informace týkající se zadávání veřejných zakázek“.

[31] Podle § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, *Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním orgánem státní správy ve věcech (...) investiční politiky.* Podle odst. 3 ministerstvo *zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům.* Investiční politika se týká především otázek zadávání veřejných zakázek, včetně metodické pomoci zadavatelům při aplikaci zákona o veřejných zakázkách. Ministerstvo pro místní rozvoj při publikaci metodického návodu pro zadavatele zahrnujícího i výklad některých ustanovení zákona o veřejných zakázkách postupovalo v rámci své kompetence svěřené mu zákonem a stěžovateli vzniklo legitimní očekávání, že pokud se bude tímto návodem řídit, nebudou mu za takové jednání ukládány sankce. To platí za situace, kdy výklad § 57 odst. 1 ZVZ, podaný Ministerstvem pro místní rozvoj, nebyl zcela zjevně (tj. na první pohled) rozporný se zněním zákona a v době postupu stěžovatele neexistovala rozhodovací praxe žalovaného ani judikatura správních soudů, z nichž by stěžovatel při přiměřené opatrnosti mohl usoudit, že výklad podaný ministerstvem je nesprávný.

[32] Princip ochrany tzv. legitimního očekávání je v judikatuře soudů České republiky v čele s Ústavním soudem uznáván jako součást souboru základních principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), jakkoli jeho obsah a projevy – zejména v oboru práva ústavního v jurisprudenci Ústavního soudu – nelze označit za ustálené (blíže viz LANGÁŠEK, T. *Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu.* In: Sborník z konference PF MU Dny práva 2008). Tento princip je v oboru správního práva úzce spojen s principy ochrany právní jistoty, spravedlivosti a předvídatelnosti aktů veřejné moci a důvěry v ně a s principem zákazu libovůle [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. června 2015, N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb., podle kterého: „[p]ro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání).“]. K těmto zásadám se Nejvyšší správní soud přihlásil v řadě svých

pokračování

rozhodnutí např. v rozsudcích ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 86/2016 - 38, nebo ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017 - 82, č. 3737/2018 Sb. NSS. V bodě 51 naposledy citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Legitimní očekávání tedy nezakládá pouze ustálená správní praxe, ale může jej založit i jiná forma jednání správního orgánu, která v adresátech veřejné správy vyvolá očekávání, že jednají v souladu s právem, a že jejich jednání bude poskytnuta právní ochrana.*“ V rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012 - 30, č. 2872/2013 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*[d]ysfunkce ve fungování orgánů veřejné moci může s ohledem na individuální okolnosti případu představovat exkulpační či liberační důvod v oblasti správněprávní odpovědnosti, pokud se takové selhání podstatnou měrou podílelo na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce nebo protiprávního stavu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).*“

[33] V nyní posuzované věci je třeba konstatovat, že ačkoli metodický výklad § 57 odst. 1 ZVZ zveřejněný Ministerstvem pro místní rozvoj nebyl správný, stěžovatel, který jej v dobré víře aplikoval, aniž by mu jeho nesprávnost musela být zjevná (např. z judikatury správních soudů či rozhodovací praxe žalovaného), naplnil liberační důvod uvedený v § 121 odst. 1 ZVZ, neboť vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno po něm požadovat, aby postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Pokud krajský soud tuto námitku stěžovatele shledal nedůvodnou, je jeho rozsudek nezákonný a Nejvyšší správní soud jej musí zrušit.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. tedy zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Protože důvod zakládající nezákonnost rozhodnutí žalovaného byl dán již v řízení před krajským soudem a krajskému soudu by v dalším řízení nezbylo než rozhodnutí žalovaného zrušit, Nejvyšší správní soud zároveň dle § 110 odst. 2 písm. a) zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[35] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl procesně úspěšný a má právo na náhradu nákladů řízení v plné výši. Stěžovatelem vynaložené náklady v řízení před krajským soudem spočívají v zaplaceném soudním poplatku 3.000 Kč, v řízení před Nejvyšším správním soudem pak stěžovatel vynaložil náklady spočívající rovněž v zaplacení soudního poplatku 5.000 Kč. Stěžovatel má tedy vůči žalovanému právo na náhradu nákladů soudního řízení v úhrnné výši 8.000 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

