

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Karla Šimky, v právní věci žalobkyně: **Okresní hospodářská komora Ústí nad Labem**, se sídlem Velká hradební 8, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem, se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kapitána Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 28. 12. 2015, čj. ÚOHS-R143/2014/VZ-45978/2015/323/PMo, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2018, čj. 30 Af 27/2016-232,

t a k t o :

- I. Také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 stejného zákona). Soud nepřihlíží k žalobcem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V posuzované věci jde o to, zda správní soud při projednávání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správního trestání má povinnost vypořádat se s námitkou zpochybňující naplnění formálního či materiálního znaku přestupku (deliktu), přestože byla uplatněna po uplynutí lhůty pro podání žaloby.

II. Přehled dosavadního řízení

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 4. 2014 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných

zakázkách, a uložil jí pokutu ve výši 30.000 Kč. Žalobkyně dle odůvodnění tohoto rozhodnutí uzavřela dne 28. 2. 2011 smlouvu na zakázku „Vzdělávání dopravců“ v hodnotě 3.513.333 Kč s dodavatelem Sdružení automobilových dopravců ČESMAD BOHEMIA, z. s., bez zadávacího řízení dle zákona o veřejných zakázkách.

[3] Předseda žalovaného rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[4] V žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobkyně namítala, že není veřejným zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Dne 23. 3. 2018 žalobkyně doplnila žalobu tak, že i pokud by žalobkyně byla považována za veřejného zadavatele, její pochybení při zadání posuzované zakázky bylo ryze formální a nebyla nijak narušena soutěž, neboť při zadání zakázky se žalobkyně řídila pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí jako řídicího orgánu Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Nemohla být naplněna materiální stránka deliktu.

[5] Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Obsáhle vypořádal námitky žalobkyně týkající se otázky, zda ji žalovaný správně považoval za veřejného zadavatele. Co se týče argumentace žalobkyně týkající se naplnění materiální stránky deliktu, krajský soud uvedl, že byla poprvé uplatněna v doplnění žaloby ze dne 23. 3. 2018, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby dle 72 odst. 1 s. ř. s., a soud se jí proto nemohl zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítá, že se měl krajský soud zabývat naplněním materiální stránky deliktu bez ohledu na to, zda tuto námitku uplatnila opožděně, či nikoliv. V této souvislosti odkazuje na judikaturu NSS (zejména rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 172/2014-89, věc *ZIMBO CZECHIA*) a uzavírá, že je třeba vždy zkoumat materiální stránku správních deliktů. Nezabývá-li se krajský soud z úřední povinnosti otázkou absence společenské nebezpečnosti správního deliktu, zatíží svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že v posuzované kauze nebyla naplněna materiální stránka deliktu. Podotýká, že fakticky splnila všechny zákonné podmínky pro zjednodušené podlimitní řízení a dodržela rovněž základní zásady v § 6 zákona o veřejných zakázkách (zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace). Tyto skutečnosti vylučují porušení či ohrožení právem chráněného zájmu společnosti. Podstatná část kasační stížnosti pak obsahuje námitky stěžovatelky, které se týkají otázky naplnění definice veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

[7] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že naplněním formálních znaků skutkové podstaty v § 120 písm. a) zákona o veřejných zakázkách stěžovatelka naplnila také znaky materiální. Materiální stránka deliktu je vyjádřena přímo ve skutkové podstatě deliktu, a to jako možnost ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Zadání zakázky mimo zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách se považuje za nejzávažnější delikt. Stěžovatelka svým postupem narušila účinnou konkurenci a efektivní hospodářskou soutěž. Zákon o veřejných zakázkách kromě způsobu zveřejnění zakázky upravuje také vlastní průběh zadávacího řízení, oznamovací lhůty, evidenční povinnost, prostředky ochrany atd. Nejde tedy o bezvýznamné překročení zákona. Žalovaný připouští, že stěžovatelka svým postupem zcela nevyloučila soutěž, jelikož při zadávání veřejné zakázky vyzvala k podání

nabídky více subjektů a výzvu zveřejnila na profilu Evropského sociálního fondu ČR. Tyto skutečnosti zohlednil jako polehčující okolnosti při ukládání pokuty, jejíž výše byla symbolická. Žalovaný dále odkazuje na rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, dle něhož není nutné naplnění materiální stránky deliktu výslovně odůvodnit, pokud je porušení zákona zjevné. Tato výjimka se dle jeho názoru uplatní i v nynější kauze. Stěžovatelka ve správním řízení nezpochybňovala naplnění materiální stránky deliktu, jádrem sporu byla pouze otázka naplnění znaků veřejného zadavatele. Námitku nenaplnění materiální stránky deliktu poprvé účelově vznesla až dva roky po zahájení soudního řízení.

[8] Stěžovatelka v replice nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že námitku nenaplnění materiální stránky správního deliktu poprvé účelově vznesla až v průběhu řízení před krajským soudem. Již ve správním řízení poukazovala na skutečnosti, ze kterých bylo zjevné, že fakticky postupovala podle zákona o veřejných zakázkách. Bylo tedy povinností žalovaného se materiální stránkou deliktu zabývat. Stěžovatelka dále trvá na tom, že naplnění materiální stránky deliktu měl krajský soud řešit z úřední povinnosti a nemůže se aplikovat zásada koncentrace. Stupeň nebezpečnosti se má posuzovat v každém jednotlivém případě. Podle stěžovatelky není možné na nynější věc přenášet závěry z rozsudku sp. zn. 1 As 24/2013 o tom, že posouzení materiální stránky deliktu nemusí být výslovně odůvodněno. V odkazované věci se již na první pohled jednalo o vysoce závažné porušení zákona (překročení rychlosti o 53 km/h). V nyní posuzované věci se o zjevné porušení zákona nejednalo.

[9] Žalovaný v duplice setrvává na svém názoru, že se stěžovatelka dopustila závažného porušení zákona, a nejedná se tedy o hraniční případ, u něž by bylo nutné materiální stránku deliktu výslovně zvažovat v odůvodnění. Žalovaný se dále vymezuje vůči rozsudku ze dne 21. 11. 2018, čj. 6 As 130/2018-59, věc *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, který řešil obdobnou věc. Šestý senát se při posouzení naplnění materiální stránky deliktu zabýval výhradně porušením dílčí povinnosti - neuveřejnění výzvy k podání nabídek zákonem stanoveným způsobem. Žalovaný však stěžovatelku jak v citovaném rozsudku, tak i v nynější kauze vinil z toho, že veřejnou zakázku nezadala v zadávacím řízení podle § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Řádný postup podle tohoto ustanovení nespočívá pouze v uveřejnění výzvy stanoveným způsobem, ale týká se celého komplexu povinností podle zákona o veřejných zakázkách, které bylo třeba při hodnocení materiální stránky deliktu zohlednit. Žalovaný nadto poukazuje na rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 As 132/2018-59, věc *Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje*. Přestože skutkový stav v kauzách řešených šestým a čtvrtým senátem byl v zásadě stejný, dospěly tyto senáty k odlišnému výsledku. Kromě nyní posuzované věci jsou na NSS další dvě neukončená řízení, ve kterých se řeší zakázky zadávané okresními (regionálními) hospodářskými komorami mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Všechny tyto případy se liší pouze v tom smyslu, že v některých z nich hospodářská komora před krajským soudem vznesla opožděnou námitku nenaplnění materiální stránky deliktu, v jiných nikoliv. Žalovaný navrhl postoupení věci rozšířenému senátu.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[10] Desátý senát usnesením ze dne 25. 4. 2019, č. j. 10 As 156/2018 - 99, věc postoupil rozšířenému senátu. V odůvodnění uvedl, že v rozsudku *Krajská hospodářská komora*

Královéhradeckého kraje čtvrtý senát vyřešil stěžejní otázku týkající se postavení krajské hospodářské komory z hlediska zákona o veřejných zakázkách. Podle závěrů tohoto rozsudku je krajská hospodářská komora veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Tento názor následně převzal šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*. V obou právě citovaných rozsudcích žalovaný uznal příslušnou okresní (krajskou) hospodářskou komoru vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, jelikož nezadala zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 téhož zákona, a tento postup mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Tohoto správního deliktu se podle žalovaného dopustila také stěžovatelka v nynější kauze. Oproti čtvrtému senátu však šestý senát kasační stížnost shledal důvodnou, jelikož prý nebyly naplněny všechny znaky formální a materiální stránky deliktu. Šestý senát proto zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (viz body 22 až 28 rozsudku šestého senátu ve věci *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*).

[11] Na rozdíl od věci řešené čtvrtým senátem v případě řešeném šestým senátem stěžovatelka vznesla před krajským soudem opožděnou námitku o nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu. Šestý senát konstatoval, že tato žalobní námitka byla vskutku opožděná. Přesto se jí však měl krajský soud zabývat. Podle šestého senátu je zde judikatura NSS, „*která dost dobře neumožňuje, aby se jí navzdory opožděnosti krajský soud nezabýval vůbec. V rozsudku čj. 7 As 59/2012-38 ze dne 4. září 2012 totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy jsou povinny z úřední povinnosti přihlížet k tomu, zda jednání, za něž byl žalobce potrestán, mohlo vůbec naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z toho sice nelze dovozovat, že by měl soud v každém případě vést úvahy o tom, zda žalobce naplnil formální i materiální znaky skutkové podstaty deliktu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, čj. 9 As 172/2014 - 89, lze nicméně dovodit, že za situace, kdy je námitka tohoto obsahu vznesena, byť opožděně, by se k ní soud vyjádřit měl*“ (rozsudek 6 As 130/2018, *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, bod 20, zvýraznění doplněno).

[12] Desátý senát se s tímto názorem vyjádřeným v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou* neztotožnil. Desátý senát nepochybně tezi, že „[s]právní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního“ (viz již cit. rozsudek 5 As 104/2008, s odkazem na rozsudek ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48). Nutno ale dodat, že správní orgány se materiální stránkou v řadě případů výslovně zabývat nemusí, to zejména v těch situacích, kdy je naplnění materiální stránky nepochybné a ani přestupce naplnění materiální stránky nepochybně (takto např. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, body 34-37). Z uvedeného však automaticky neplyne, že se materiální stránkou nebo vůbec všemi dílčími aspekty trestnosti skutku musí zabývat bez návrhu též správní soud.

[13] Desátý senát připomenul, že i bez návrhu musí správní soud zohlednit pouze malou skupinu vad napadeného rozhodnutí správního orgánu, což představuje výjimku ze zásady dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z moci úřední je soud povinen deklarovat nicotnost rozhodnutí dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Další výjimky dovodila judikatura (nesrozumitelnost

nebo vnitřní rozpornost rozhodnutí bránící soudnímu přezkumu, prekluze odpovědnosti za správní delikt, aplikace na věc nepoužitelné právní úpravy správním orgánem, přihlédnutí k určité skutečnosti či právnímu argumentu i bez návrhu, jestliže to vyžaduje ústavní pořádek, vč. čl. 40 odst. 5 a čl. 40 odst. 6 Listiny, opožděně uplatněný žalobní bod jako reakce na změnu judikatury).

[14] Desátý senát poukázal na to, že vázanost správního soudu (včas uplatněnými) žalobními body respektuje i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 (N 6/80 SbNU 65), věc *Lion Communications*. Výjimky z § 75 odst. 2 s. ř. s. je dle tohoto nálezu nutno aplikovat velmi restriktivně. V citované věci ovšem měl soud ze zásady dispozitivnosti vykročit proto, že vůči jinému žalobci ve vztahu k témuž jednání NSS dovedl, že toto jednání vůbec nemohlo být správním deliktem (oba subjekty z různých pozic participovaly na stejném jednání, zde ve vztahu k zadání reklamy). K tomu pak Ústavní soud uvedl, že krajský soud měl závěry NSS zohlednit též v související věci, přestože v podané žalobě žalobkyně nikterak uvedenými skutečnostmi neargumentovala.

[15] Desátý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu upozornil, že některé rozsudky NSS ovšem chápou povinnost správního soudu jít nad rámec žalobních bodů ve správním trestání mnohem širěji, např. rozsudek ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 59/2012-38, věc *Česká televize*. Zde sedmý senát dovedl, že „*správní soud při přezkumu rozhodnutí ve věci správního deliktu vždy z úřední povinnosti přihlédne ke skutečnosti, že trestnost jednání, jež bylo postiženo, nebyla dána*“ (takto právní věta). Z kontextu věci *Česká televize* je však patrné, že jakkoliv tam žalobkyně přímo trestnost jednání nezpochybňovala, její argumentace směřovala proti takovým otázkám, které by správní soud nutily implicitně akceptovat trestnost jednání. Sedmý senát ve věci *Česká televize* dále obecně uvedl, že se „*pro všechny správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu*“. Sám sedmý senát však v této věci vůbec materiální stránku deliktu neaplikoval, tím méně nad rámec kasačních či stížních bodů. Jak uvedeno v předchozím bodě, sedmý senát bez námítky dovedl beztrestnost jednání (nedostatek formálního znaku deliktu), ovšem proto, že jinak by přinejmenším nepřímou musel trestnost jednání schválit. Bez návrhu (či k žalobní námitce uplatněné po lhůtě) neaplikoval materiální stránku deliktu sedmý senát ani v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, na který rozsudek ve věci *Česká televize* odkazuje.

[16] Dle řešerše desátého senátu to tedy byl až rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 172/2014-89, věc *ZIMBO CZECHIA*, který dovedl, že povinnost i bez návrhu zkoumat materiální stránku deliktu se vztahuje také na správní soudy. Devátý senát v *ZIMBO CZECHIA* vyšel z obou právě uvedených rozsudků sedmého senátu, z nichž dovedl, že se krajský soud je povinen věcně vypořádat i opožděně uplatněnou námitku nenaplnění materiální stránky správního deliktu.

[17] Z právního názoru devátého senátu vycházel rovněž šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, kde dovedl, že soudy jsou povinny vypořádat v odůvodnění námitku nenaplnění formální i materiální stránky deliktu, přestože je opožděná (bod 20).

[18] Desátý senát je naproti tomu přesvědčen, že správní soudy nejsou povinny zabývat se bez řádně a včas uplatněného žalobního bodu formální či materiální stránkou deliktu (přestupku). Bez existence konkrétní žalobní námitky jsou povinny tuto otázku v odůvodnění řešit jen výjimečně. Bude tomu tak tehdy, musel-li by správní soud přinejmenším *implicite* potvrdit trestnost deliktu v rámci vypořádání žalobních námitek, které s určitým aspektem trestnosti deliktu přímo souvisí. Spíše výjimečným případem pak bude situace, kdy žalobce reaguje opožděným žalobním bodem na posun v judikatuře, eventuálně na jinou věc, kterou s ohledem na pozdější judikatorní vývoj nemohl předvídat a včas a řádně ji uplatnit v žalobním bodě (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, věc *Gaudea*). Popsaná konstrukce pochopitelně platí nejen v případě, že žalobce nevznesl žádnou konkrétní žalobní námitku, ale také tehdy, pokud takovou námitku vznesl opožděně po lhůtě pro podání žaloby. V opačném případě by se jednalo o nepřipustný zásah do zásady koncentrace řízení vyjádřené v § 71 odst. 2 s. ř. s.

[19] Desátý senát k tomu argumentuje, že řada okolností relevantních pro posouzení společenské nebezpečnosti určitého jednání nemůže být soudu dost dobře známa, pokud jimi nebude aktivně argumentovat sám přestupce (anebo nejsou obsaženy v obsahu správního spisu). Tím se pochybnosti ohledně naplnění materiální stránky liší i od jiných případů, kdy správní soud musí k určité otázce přihlídnout i bez námitek. Pokud by měl soud postupovat podle názoru šestého, resp. devátého senátu a z úřední povinnosti hodnotit otázku naplnění materiální stránky přestupku (deliktu), pak by vzrostla nejistota ohledně posouzení věci. Tak se ostatně stalo i v nynější věci týkající se série postihu hospodářských komor, kdy zcela srovnatelné jednání šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou* označil jako jednání nenaplnující skutkovou podstatu deliktu (zde šestý senát reagoval na pozdě uplatněnou žalobní námitku), zatímco čtvrtý senát v rozsudku *Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje* nic takového neshledal (v této věci nebyla žádná srovnatelná námitka vůbec podána, a to ani opožděně). To jistě nelze považovat za žádoucí.

[20] Podle desátého senátu tedy, na rozdíl od názoru devátého a šestého senátu, krajský soud v nynější kauze nebyl oprávněn se v odůvodnění rozsudku zabývat opožděně uplatněnou žalobní námitkou. V nynější žalobě totiž stěžovatelka zaměřila žalobní námítka jen proti tomu, že je veřejným zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách; naplnění materiální stránky deliktu přímo ani nepřímou včas nezpochybnila. Proto krajský soud, ale ani sám NSS nemůže otázku materiální stránky deliktu vůbec zkoumat. Desátý senát proto postoupil věc rozšířenému senátu s otázkou, zda jsou soudy ve správním soudnictví povinny vypořádat opožděně uplatněnou žalobní námitku zpochybňující naplnění formálního či materiálního znaku správního deliktu, a to i přesto, že naplnění takového znaku žalobce ani nepřímou včas uplatněnou námitkou nezpochybnil.

IV. Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení

[21] Účastníci ani osoba zúčastněná na řízení se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Rozšířený senát nejprve uvážil, zda je dána jeho pravomoc zabývat se postoupenou věcí ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[23] Postupující senát se hodlá odchýlit od názoru vysloveného v rozsudcích *ZIMBO CZECHIA a Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*. V bodě 49 prvního citovaného rozsudku devátý senát uvedl: „*Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť se městský soud nezabýval námitkou absence společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání. S ohledem na rozsudky ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 59/2012 - 38 a ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, je nutno přisvědčit názoru, že je třeba vždy zkoumat materiální stránku deliktů, a to ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. V závěrech městského soudu neshledal soud závažné porušení principů plynoucích z citované judikatury. Městský soud sice odmítl zabývat se konkrétní námitkou, která byla uplatněna opožděně, obiter dictum se však k problematice existence společenské nebezpečnosti v jednání stěžovatelky vyjádřil, a shledal materiální stránku správního deliktu zcela bez pochyb naplněnou a společenskou nebezpečnost jejího jednání velmi vysokou. Dospěl tak ke stejnému závěru jako Nejvyšší správní soud, který se toutéž námitkou zabýval z hmotně právního hlediska v bodech **Error! Reference source not found.** a **Error! Reference source not found.** tohoto rozsudku. Vyjádřil tedy svůj postoj k otázce namítané absence společenské nebezpečnosti, námitkou se tudíž fakticky zabýval, a jeho rozsudek tak netrpí vadou, která by způsobovala nepřezkoumatelnost.*“

[24] Šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, bod 20, uvedl: „*Stěžovatelka nicméně namítala absenci trestnosti, resp. materiálního znaku správního deliktu spočívající v tom, že fakticky dostala požadavkům zákona o veřejných zakázkách tím, že veřejnou zakázku zadala ve zjednodušeném podlimitním řízení (§ 38 zákona o veřejných zakázkách). Jediné, co jí žalovaný vyčítal, bylo uveřejnění výzvy k podání nabídek nikoli na profilu zadavatele, nýbrž na webových stránkách poskytovatele dotace. Krajský soud se příslušnou námitkou odmítl zabývat, neboť ji považoval za opožděnou. Opožděná v skutku byla, nicméně je zde judikatura Nejvyššího správního soudu, která dost dobře neumožňuje, aby se jí navzdory opožděnosti krajský soud nezabýval vůbec. V rozsudku č. j. 7 As 59/2012 - 38 ze dne 4. září 2012 totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy jsou povinny z úřední povinnosti přihlížet k tomu, zda jednání, za něž byl žalobce potrestán, mohlo vůbec naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z toho sice nelze dovozovat, že by měl soud v každém případě vést úvahy o tom, zda žalobce naplnil formální i materiální znaky skutkové podstaty deliktu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, č. j. 9 As 172/2014 - 89, lze nicméně dovodit, že za situace, kdy je námitka tohoto obsahu vznesena, byť opožděně, by se k ní soud vyjádřit měl.*“

[25] Postupující senát naproti tomu zastává názor, že § 75 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů, brání tomu, aby se správní soud věcně zabýval opožděně uplatněnou námitkou zpochybňující naplnění materiální (či formální) stránky přestupku (deliktu), resp. aby se takovými otázkami zabíral dokonce z moci úřední.

[26] Právomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V.2. *Názor rozšířeného senátu*

[27] Rozšířený senát se již opakovaně zabýval otázkou soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, kterými je uložena sankce za přestupky či jiné správní delikty. V usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS (věc „AQUA SERVIS“, se rozšířený senát přihlásil k dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, vycházející rovněž z nálezů Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že „[n]elze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).“ K tomu je třeba dodat, že *stricto sensu* tomu tak je pouze u těch deliktů či přestupků, které naplňují určité kvalitativní znaky vyvinuté judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zpravidla označované jako tzv. Engelova kritéria (srov. rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí*, č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, a navazující judikaturu ESLP). Je zjevné, že posuzovaná věc tato kritéria naplňuje.

[28] V právě citovaném usnesení *AQUA SERVIS* ovšem rozšířený senát rovněž zdůraznil, že – i ve věcech správního trestání – „*správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky.*“ Jako výjimky (vady rozhodnutí správního orgánu, k nimž je třeba přihlížet z úřední povinnosti) pak uvádí nicotnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, pokud brání přezkumu v mezích žalobních bodů. Zvláštním případem vady rozhodnutí správního orgánu (bez ohledu na to, zda jde o správní trestání) zohlednitelné *ex officio* v soudním řízení je pak to, že správní orgán použil ustanovení právního předpisu, které nebylo na danou věc vůbec aplikovatelné, ovšem za podmínky, že žalobce uplatnil včasné žalobní námitky týkající se zákonnosti napadeného rozhodnutí, jejichž vypořádáním by musel soud akceptovat aplikovatelnost takové právní úpravy na projednávaný případ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

[29] V některých dalších rozhodnutích rozšířený senát dovodil i určité jiné skutečnosti, které je třeba v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání zohlednit i bez námítky. V usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, rozšířený senát potvrdil, že i bez návrhu je krajský soud povinen zrušit rozhodnutí správního orgánu o deliktu či přestupku v případě, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy, v důsledku níž by postižené jednání již nebylo trestné, či již byla zmírněna sankce za něj stanovená. Prolomení lhůty pro uplatnění žalobních bodů pak připadá v úvahu tehdy, pokud by došlo ke změně judikatury, která by otevřela žalobci novou cestu k ochraně jeho práv (cit. usnesení *AQUA SERVIS*). V návaznosti na judikaturu Ústavního soudu rovněž Nejvyšší správní soud akceptoval povinnost zohlednění prekluze odpovědnosti za delikt (přestupek) jako důvodu pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, a ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07).

[30] Všechny uvedené okolnosti, k nimž je soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci správního trestání povinen přihlídnout z moci úřední, představují toliko výjimky z obecných zásad dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a koncentrační

(§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Obě tyto zásady umožňují přesné vymezení otázek, které má soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu posuzovat, a jejich včasné uchopení soudem. Zároveň jsou projevem zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Koncentrace řízení spolu se zásadou dispoziční tak přispívají k rychlému a efektivnímu rozhodování soudů v těchto věcech, a tím k účinné ochraně veřejných subjektivních práv, která je hlavním úkolem správních soudů. Bezdůvodné prolamování těchto v zákoně výslovně stanovených pravidel dalšími výjimkami, pokud je nevyžaduje ústavní pořádek nebo předpisy mezinárodního či evropského práva, pak znamená nevyhnutelně zmatení, rozostření a zpochybnění okruhu otázek, k nimž se účastníci mají vyjadřovat a kterými se soud má zabývat, a tím také znejistění výsledku řízení.

[31] Rozšířený senát se tedy zabýval dále otázkou, zda ústavní či mezinárodní právo vyžadují *ex officio* posouzení společenské nebezpečnosti trestaného jednání, ve skutečnosti však - v podání šestého senátu v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou* - komplexní posouzení otázky trestnosti postiženého jednání žalobce. Jde konkrétně o to, zda požadavek ochrany vykonávané soudem s plnou jurisdikcí vyplývající z čl. 6 Úmluvy není v rozporu s procesní úpravou zahrnující dispoziční a koncentrační zásadu obsaženou v soudním řádu správním.

[32] Evropský soud pro lidská práva ve své četné judikatuře opakovaně uvedl, že právní úprava svěřující oblast trestání typově méně závažných provinění, zahrnující i trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, do kompetence správních orgánů, není v rozporu s Úmluvou, pokud má jednotlivec následně právo obrátit se na orgán naplňující znaky soudu ve smyslu cit. článku Úmluvy, který má pravomoc přezkoumat veškeré skutkové a právní otázky věci v plné jurisdikci (např. rozsudek ESLP z 20.12. 2001, *Baischer proti Rakousku*, č. 32381/96, bod 23, rozsudek ESLP z 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, č. 27812/95, bod 45). V žádném z rozsudků však Evropský soud pro lidská práva nedovožoval povinnost takového přezkumného soudu zkoumat *ex officio* všechny aspekty daného případu. Pouze zcela výjimečně je povinen správní soud z úřední povinnosti přihlédnout k určitým okolnostem vylučujícím trestnost jednotlivci vytýkaného jednání. Tak v rozsudku velkého senátu z 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku*, č. 24130/11 a 29758/11, bod 69, ESLP dovedl, že v případě souběžně vedeného administrativního a soudně trestního postihu téhož jednání jsou správní orgány (a správní soudy) povinny *ex officio* zohlednit zprošťující rozsudek v soudně trestní větvi stíhání a z něj vyplývající absolutní zákaz pokračovat v administrativním postihu stejné osoby za totéž jednání.

[33] Rovněž omezení přístupu k soudu lhůtami stanovenými zákonem pro různé úkony, např. i pro podání opravného prostředku a uplatnění konkrétních důvodů tohoto opravného prostředku, je také v trestních věcech souladné s Úmluvou a členské státy disponují uvážením pro způsob jejich zavedení. Stanovení takových procesních omezení přístupu k soudu ovšem nesmí popřít podstatu práva na soudní ochranu, musí sledovat legitimní cíl a musí být v rozumném poměru přiměřenosti mezi sledovaným cílem a prostředky, kterými jej má být dosaženo. Evropský soud pro lidská práva tak zpravidla zasahuje především v případech, kdy formalistická aplikace procesních limitů brání reálné možnosti dosažení soudní ochrany. Tak tomu bylo např. ve věci zakončené rozsudkem ze dne 16. 3. 2010, *Mamikonyan proti Arménii*, č. 25083/05, v níž bylo aplikováno jinak nezávadné ustanovení arménského trestního řádu stanovící koncentrační lhůtu pro

doplnění důvodů kasačního opravného prostředku (deset dnů od vyhlášení rozsudku odvolacího soudu), ovšem za situace, kdy v důsledku procesního pochybení bylo stěžovateli doručeno písemné vyhotovení rozsudku odvolacího soudu až po uplynutí této desetidenní lhůty, a stěžovatel tak nemohl důvody pro svůj opravný prostředek ve lhůtě zformulovat.

[34] Z uvedeného vyplývá, že česká právní úprava omezující (až na shora uvedené výjimky) soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů na skutkové a právní důvody žalobcem uplatněné v běhu koncentrační lhůty není v případě správné aplikace v rozporu s Úmluvou. Totéž lze ostatně dovodit z pravděpodobně dosud jediného rozhodnutí ESLP, které se touto otázkou přímo zabývalo, a to rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 25. 9. 2007, *Jablonský proti České republice*, č. 22272/02. V této věci se soud zabýval souladem soudního přezkumu (poskytovaného ještě podle tehdejší části páté občanského soudního řádu) rozhodnutí o pokutě uložené stěžovateli živnostenským úřadem. Stěžovatel napadl žalobou u Městského soudu v Praze právní posouzení věci a výši uložené pokuty. Až při jednání u městského soudu pak žalobce uplatnil konkrétní důvody zpochybňující skutková zjištění správních orgánů. Městský soud vypořádal pečlivě včas uplatněné žalobní body a dodatečně vznesenými námitkami týkajícími se skutkových zjištění se odmítl zabývat. ESLP tento postup nepovažoval za rozporný s čl. 6 odst. 1 Úmluvy [*„Jestliže městský soud odmítl svou pravomoc k posouzení námitek týkajících se nedostatečně zjištěného skutkového stavu správními orgány, stalo se tak proto, že tyto námitky byly uplatněny podle příslušných ustanovení zákona opožděně.“* (pracovní překlad NSS)].

[35] Rovněž Soudní dvůr EU, resp. Tribunál, který rozhoduje o správních žalobách proti rozhodnutím Evropské komise ve věci různých sankcí (např. za soutěžní delikty), přezkoumává tato rozhodnutí „správního orgánu“ pouze v rozsahu uplatněných žalobních námitek. V rozsudku ze dne 8. 12. 2011, ve věci C-272/09 P, *KME Germany AG, KME France SAS a KME Italy SpA v Evropská komise*, Soudní dvůr shledal, že tento způsob soudního přezkumu je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 47 Listiny základních práv EU zakotvujícím právo na účinnou soudní ochranu. V bodě 104 cit. rozsudku Soudní dvůr výslovně potvrdil, že přezkum rozhodnutí Komise se pohybuje výlučně v mezích žalobcem řádně uplatněných námitek a Tribunál není oprávněn (nad rámec dříve dovozené výjimky důvodů týkajících se veřejného pořádku) z moci úřední vyhledávat důvody nezákonnosti správního rozhodnutí. „*Po navrhovateli se v rámci soudního řízení požaduje, aby určil zpochybňované části napadeného rozhodnutí, zformuloval v tomto ohledu výtky a předložil důkazy, které mohou sestávat ze spolehlivých indicií, jejichž cílem je prokázat, že jeho výtky jsou opodstatněné.*“ (bod 105 cit. rozsudku). Generální advokátka Sharpston v bodě 74 svého stanoviska v této věci ze dne 10. 2. 2011 uvedla: „*Z toho vyplývá, že bez ohledu na rozsah pravomoci Tribunálu je řízení před ním svou povahou kontradiktorní. Článek 6 EÚLP, ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva nevyžaduje, aby ‘nezávislý a nestranný soud’ přezkoumal i bez návrhu otázky, které před ním nebyly vzneseny. Judikatura samotného Soudního dvora sice vyžaduje, aby se soud některými otázkami veřejného pořádku (především otázkami týkajícími se procesních záruk) zabýval i bez návrhu, ale v ostatních otázkách je třeba výkon pravomoci soudního přezkumu v plné jurisdikci Tribunálem hodnotit z hlediska obsahu argumentů, o kterých měl rozhodnout.*“

[36] Otázkou souladu dispoziční a koncentrační zásady při přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech správních deliktů se zabýval i Ústavní soud v nálezu ve věci *Lion Communications*, z nějž citoval i desátý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Shledal, že omezení soudního přezkumu dispoziční zásadou dle § 75 odst. 2 s. ř. s. a koncentrační zásadou vyplývající z § 71 odst. 2 s. ř. s. neporušují právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V bodě 17 nálezu Ústavní soud uvedl, že tato omezení napomáhají rozhodnout věci v přiměřené lhůtě a že po aktivně legitimovaných účastnících lze spravedlivě požadovat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu ve stanovené lhůtě. Opačný přístup by byl v rozporu s rovností účastníků řízení a rozhodnutí soudu, založené na jiných než žalobcem ve lhůtě uplatněných důvodech, by bylo pro účastníky překvapivé a znamenalo by porušení jejich práva na spravedlivý proces, neboť by se k důvodům takto soudem dovozeným nemohli vyjádřit.

[37] Ústavní soud sice posléze dovodil, že Nejvyšší správní soud v projednávané věci měl výjimečně z úřední povinnosti přihlédnout k důvodu žalobcem neuplatněnému, a to k předchozímu svému rozsudku ve stejné věci, kdy soud k žalobě jiné osoby ve stejném případě potrestané rovněž za shodné jednání vyhověl a rozhodnutí správního orgánu zrušil, jedná se však o zcela mimořádnou výjimku korespondující s *ex officio* přezkumem dovozeným Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku *A. a B. proti Norsku* (srov. bod [32] výše). Systémově však Ústavní soud aproboval i pro věci správního trestání omezení soudního přezkumu zásadou dispoziční a koncentrační, jak uvedeno shora.

[38] Rozšířený senát se tak ztotožňuje s názorem postupujícího senátu, že omezení soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a to i ve věcech správního trestání, na skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí uplatněné ve lhůtě pro podání žaloby (žalobní body), zakotvené v § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s., je v souladu s ústavním pořádkem i s čl. 6 Úmluvy. Důvody, k nimž je soud výjimečně povinen nad rámec žalobních bodů přihlédnout z úřední povinnosti, dovozené judikaturou specifikovanou v bodech [28] a [29] výše, kterou rozšířený senát nehodlá jakkoli měnit, nelze extenzivně rozšiřovat tak, že by soud měl sám posuzovat naplnění jednotlivých znaků trestnosti jednáním, za něž byl žalobce postižen, aniž by je žalobce řádně a včas zpochybnil.

V.3. Shrnutí

[39] Rozšířený senát shrnuje, že také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřihlíží k žalobcem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).

VI. Závěr

[40] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací desátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 18. února 2020

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu