



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Krajská hospodářská komora v Plzeňském kraji**, se sídlem Nerudova 982/25, Plzeň, zast. JUDr. Vítem Svejkovským, advokátem se sídlem Kamenická 2378/1, Plzeň, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R217/2014/VZ-45633/2015/323/PMo, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2019, č. j. 31 Af 17/2016 - 106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R217/2014/VZ-45633/2015/323/PMo (dále jen „rozhodnutí předsedy Úřadu“), a výroky II. a III. bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení tak, že stěžovatelka na ni právo nemá a žalovanému se nepřiznává.

[2] Rozhodnutím předsedy Úřadu byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 6. 2014, č. j. ÚOHS-S709/2013/VZ-12455/2014/512/Dma (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Podle prvostupňového rozhodnutí se stěžovatelka dopustila správního deliktu

podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), tím, že veřejnou zakázku „Vzdělávání v RHK PK“ zahájenou uveřejněním výzvy k podání nabídek dne 18. 1. 2010 na portálu Evropského sociálního fondu v ČR nezadala v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, přičemž tímto postupem mohla podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a dne 8. 3. 2010 uzavřela s dodavatelem TEMPO TRAINING & CONSULTING s.r.o. (od 8. 12. 2010 TEMPO TRAINING & CONSULTING a.s. – poznámka NSS) smlouvu na plnění uvedené veřejné zakázky. Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 30 000 Kč.

[3] Věc je před NSS projednávána podruhé.

[4] Podstatou sporu dosavadního řízení vedeného před krajským soudem i NSS bylo posouzení otázky, zda stěžovatelka naplnila podmínky veřejného zadavatele podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Tehdy by totiž byla povinna zadat zakázku „Vzdělávání v RHK PK“ spojenou s realizací projektu „Zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů Regionální hospodářské komory Plzeňského kraje“ v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.

[5] V pořadí prvním rozsudkem ze dne 24. 1. 2018, č. j. 31 Af 17/2016 - 66, dospěl krajský soud ve shodě se správními orgány k závěru, že stěžovatelka naplnila podmínky podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o veřejných zakázkách (byla zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu). Správním orgánům však vytkl, že při posouzení naplnění podmínek podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách (byla-li financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem) vyšly z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Posléze uvedenému závěru NSS nepřisvědčil, jelikož se zakládal na nesprávném právním posouzení podmínky *financování*, proto rozsudek krajského soudu ke kasační stížnosti žalovaného zrušil (rozsudek ze dne 20. 5. 2019, č. j. 9 As 50/2018 - 50). V dalším řízení krajský soud věc opětovně posoudil a napadeným (v pořadí druhým) rozsudkem dospěl k závěru, že stěžovatelka podmínky veřejného zadavatele naplnila.

[6] Předně zopakoval, že stěžovatelka byla *zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu* [2 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona o veřejných zakázkách]. Je složkou Hospodářské komory České republiky, od čehož se odvíjí její postavení. Cílem její činnosti je podpora podnikatelských aktivit, prosazování a ochrana zájmu a zajišťování potřeb jejích členů, čímž přispívá k fungování tržního hospodářství. Bylo jí svěřeno vystavovat osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě (např. osvědčení o nepreferenčním původu zboží nebo karnety A. T. A.), přičemž tato osvědčení mají charakter veřejných listin a jsou vydávána i nečlenům (neurčitému okruhu osob). Jde o pověření výkonem veřejné správy ze strany státu. Vlastní hospodářskou činnost vykonává pouze na podporu řádného plnění svých úkolů a v souladu se svým posláním. Základním účelem její činnosti není podnikání (dosahování zisku), nýbrž podpora podnikání a vydávání veřejných listin, proto se primárně nerozhoduje na základě ekonomických kritérií.

pokračování

[7] Následně (při vázanosti právním názorem NSS) dospěl soud k závěru, že stěžovatelka byla *financována převážně státem* [§ 2 odst. 2 písm. d) bod 2 zákona o veřejných zakázkách]. Vyšel z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 3. 10. 2000, ve věci *The University of Cambridge*, C-380/98 (dále jen „rozsudek ve věci *The University of Cambridge*“), podle něhož jde o veřejné financování tehdy, (i) jedná-li se o platby poskytnuté subjektu na podporu jeho výzkumné činnosti, a to i v případě, kdy jejich finálním příjemcem je jeho člen (nejedná se však o platby jako protiplnění za služby, byť spočívají ve výzkumu), (ii) tyto platby tvoří alespoň polovinu jeho celkových příjmů, (iii) a to včetně příjmů z vlastních obchodních aktivit, a (iv) výpočet se provádí vždy v rámci rozpočtového roku, v němž zadávací řízení započalo, na základě údajů dostupných na začátku tohoto roku, byť jsou pouze provizorní.

[8] Veřejným financováním se tedy rozumí platba poskytnutá subjektu na jeho činnost, aniž by za ni její poskytovatel obdržel konkrétní protiplnění. Pro posouzení, zda je platba určena k financování nebo podpoře činnosti subjektu, je zapotřebí vyjít z účelu platby. Příjemcem platby je subjekt i tehdy, pokud ji pouze přerozdělí mezi své členy. Konkrétním protiplněním se rozumí protiplnění určené poskytovateli platby v rámci soukromoprávního vztahu, který je obdobný podnikatelskému vztahu (viz též rozsudek ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 As 132/2018 - 59).

[9] V projednávané věci bylo zadávací řízení zahájeno dne 18. 1. 2010, proto bylo výpočet nutné učinit na základě provizorních údajů o výnosech z vlastní činnosti a členských příspěvků za rok 2009 ve výši 3 299 758,71 Kč (tedy bez zahrnutí dotací poskytnutých v roce 2009) a údajů o plánovaných výnosech z dotací poskytnutých státem (Ministerstvem práce a sociálních věcí) ve výši 7 509 000 Kč (o poskytnutí dotace bylo rozhodnuto dne 14. 12. 2009). Dotace tak tvořila více než polovinu z celkových příjmů stěžovatelky.

[10] Dotace poskytnutá státem nebyla platbou v rámci soukromoprávního (podnikatelského) vztahu, žádné konkrétní protiplnění proto nemohlo následovat (účelové vázání poskytnutých dotací za takové protiplnění považovat nelze). Účelem platby bylo v souladu s názvem projektu, na nějž byla dotace určena („Zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů Regionální hospodářské komory Plzeňského kraje“), a s rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 14. 12. 2009, č. OPLZZ/1.1/33/1/00012 (viz část I, bod 3), zajištění vzdělávacího programu pro zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů stěžovatelky. Tento účel odpovídá předmětu činnosti stěžovatelky, jímž je vedle jiného poskytování poradenství a konzultačních služeb jejím členům v otázkách spojených s podnikatelskou činností, organizace vzdělávací činnosti, spolupráce s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu a při řešení problémů zaměstnanosti (článek 3 body 4 a 6 statutu stěžovatelky).

[11] Ohledně dotace poskytnuté stěžovatelce Plzeňským krajem ve výši 20 000 Kč neobsahuje správní spis žádné podklady týkající se jejího alespoň rámcového účelu a podmínek s ní spojených. Jelikož však částka 20 000 Kč nemůže mít vliv na posouzení, zda stěžovatelka byla *převážně* financována státem (jiným veřejným zadavatelem), nejde o vadu, která by měla vliv na zákonnost správních rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[12] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu ve výrocích I. a II. kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., a navrhla jeho zrušení, zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[13] Krajský soud se neřídil závazným právním názorem NSS, jelikož dostatečně neposoudil, zda stěžovatelka naplnila podmínky veřejného zadavatele podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách, konkrétně, zda poskytnutá dotace byla určena k financování nebo podpoře její činnosti a zda byla převážně financována státem. Krajský soud jen bez dalšího odkázal na rozsudek ve věci *The University of Cambridge* a nezabýval se poměrem členských příspěvků a příjmů ze strany státu. Jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Zároveň nepostupoval podle rozsudku Soudního dvora EU ze dne 12. 9. 2013, ve věci *Arztekkammer Westfalen-Lippe*, C-526/11 (dále jen „rozsudek ve věci *Arztekkammer Westfalen-Lippe*“), z něhož plyne, že komory nejsou veřejnými zadavateli (v této souvislosti odkázala též na aplikační praxi v SRN).

[14] Jednání stěžovatelky nenaplnilo materiální znak správního deliktu. Stěžovatelka odeslala výzvu k podání nabídek sedmi dodavatelům a v souladu s tehdejší metodikou ji uveřejnila na portálu Evropského sociálního fondu v ČR. Výzvu je zapotřebí uveřejnit vhodným způsobem, nikoli nutně na profilu zadavatele (odkázala na rozsudek ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 As 130/2018 - 59). Krajský soud se naplněním materiálního znaku správního deliktu nezabýval, ačkoli z podání stěžovatelky ve správním i soudním řízení je patrné, že uvedené namítala.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem zcela ztotožňuje, a navrhl kasační stížnost zamítnout. Naplněním podmínek veřejného zadavatele podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 se krajský soud zabýval dostatečně, a to v souladu se závazným právním názorem NSS (odkázal na odstavce 32 až 50 napadeného rozsudku); upozornil, že stěžovatelka svou námitku nijak blíže nespecifikovala. Rozsudek ve věci *The University of Cambridge* je pro posouzení podmínky veřejného financování zásadní, což ostatně plyne i ze zrušujícího rozsudku NSS. Závěry rozsudku ve věci *Arztekkammer Westfalen-Lippe*, podle něhož členské příspěvky (resp. jiné příjmy veřejnoprávních profesních komor než dotace poskytnuté státem nebo jiným veřejným zadavatelem) nelze považovat za veřejné financování, nejsou pro projednávaný případ přílehlavé.

[16] Naplnění materiální stránky správního deliktu stěžovatelka v žalobě (ani později) přímo (ani nepřímo) nezpochybnila. Krajský soud se proto touto otázkou nebyl povinen zabývat. Žalovaný upozornil na usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 10 As 156/2018 - 99, podle něhož se soud není povinen zabývat bez řádně a včas uplatněné žalobní námítky formální či materiální stránkou správního deliktu. S tímto závěrem se ztotožňuje. Zároveň má za to, že porušení zákona ze strany stěžovatelky nebylo hraniční, nýbrž zjevné a zásadní, jelikož v souladu se zákonem o veřejných zakázkách vůbec nepostupovala. Oproti případu, kterým se NSS zabýval v rozsudku č. j. 6 As 130/2018 - 59, se v projednávané věci mělo jednat o nadlimitní (nikoli podlimitní)

pokračování

veřejnou zakázku, měla tak být zveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek a v Úředním věstníku Evropské unie; závěry zmíněného rozsudku proto na projednávanou věc nedopadají.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[18] Poté přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti. Možnost účastníků řízení napadnout rozhodnutí krajského soudu poté, co NSS jeho původní rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož se NSS nesmí znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[19] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že je jeho rozhodnutí jednak zčásti nepřezkoumatelné, jednak nesprávné, jelikož z rozsudku ve věci *Ärzttekammer Westfalen-Lippe* má plynout, že veřejnoprávní profesní komory nejsou veřejnými zadavateli. NSS se ve zrušujícím rozsudku č. j. 9 As 50/2018 - 50 zabýval pouze výkladem podmínky *financování* ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách [konkrétně tím, co se rozumí platbou poskytnutou subjektu na jeho činnosti, aniž by za ni její poskytovatel obdržel konkrétní protiplnění], na jehož základě nepřisvědčil krajskému soudu, že by správními orgány zjištěný skutkový stav byl nedostatečný. Kasační stížnost je tudíž přípustná v celém rozsahu.

[20] Následně soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Předem dalšího posouzení soud připomíná, že řízení o kasační stížnosti je zásadně ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozhodnutí soudu. Z kasační stížnosti musí být zřejmé, v kterých částech a z jakých důvodů má NSS napadené rozhodnutí přezkoumat, přičemž není povinen a ani oprávněn sám možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí dovozovat. Je odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Na obecné námitky proto reaguje i soud obecným způsobem.

[22] Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu je plně srozumitelný, je z něho patrné, o čem a jak bylo rozhodnuto, a důvody rozhodnutí jsou v něm uvedeny zřetelným způsobem. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka naplnila podmínky veřejného zadavatele podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, přičemž tento závěr odůvodnil srozumitelně a v souladu se závazným právním

názorem NSS. V této souvislosti krajský soud též podrobně vysvětlil, na základě jakých právních a skutkových úvah a závěrů má za to, že stěžovatelka byla *převážně financována státem* [§ 2 odst. 2 písm. d) bod 2 zákona o veřejných zakázkách]. Neopomněl se zabývat účelem dotace poskytnuté státem (viz odstavce 47 až 49 napadeného rozsudku, popř. shrnutí viz odstavec [10]), a to v souladu se závěrem zrušujícího rozsudku č. j. 9 As 50/2018 - 50 (viz odstavec 22). Odůvodnil též, v jakém případě je subjekt financován *převážně veřejně* (způsob výpočtu) a z jakých důvodů (na základě údajů o výši příjmu z dotace na straně jedné a z vlastní činnosti a členských příspěvků na straně druhé) stěžovatelka tuto podmínku naplnila (viz odstavce 37, 42 až 46 a 50 napadeného rozsudku; popř. shrnutí viz odstavce [7] a [9]).

[23] Dovolává-li se stěžovatelka toho, že není veřejným zadavatelem, jelikož její případ měl být posouzen v souladu s rozsudkem ve věci *Ärztekammer Westfalen-Lippe*, není zřejmé, v jakém ohledu by se měl tento rozsudek projednávané věci týkat, jelikož stěžovatelka svou námitku nijak blíže nekonkretizovala. Jádrem posouzení předběžné otázky ve věci *Ärztekammer Westfalen-Lippe* spočívá v tom, za jakých podmínek lze za veřejné financování považovat příjmy subjektu z členských příspěvků. Neplatí z něj, že by veřejnoprávní profesní komory měly být bez dalšího vyloučeny z okruhu veřejných zadavatelů. Zároveň je zjevné, že se s podstatou projednávaného případu mýlí, jelikož zde veřejné financování spočívalo v poskytnutí dotace státem a právě naopak jiné než veřejné financování sestávalo též z příjmů z členských příspěvků (viz především odstavec 50 napadeného rozsudku, popř. shrnutí viz odstavec [9]).

[24] Ani námitka stěžovatelky, že se krajský soud nezabýval naplněním materiální stránky správního deliktu, a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné, není důvodná. Z obsahu žaloby soud ověřil, že se žalobní body týkaly výhradně postavení stěžovatelky jako veřejného zadavatele. Naplnění materiální stránky správního deliktu tedy stěžovatelka v řízení před krajským soudem nijak nezpochybnila. Zároveň se nejedná o vadu, k níž by byl soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110, jímž rozšířený senát nepřisvědčil právnímu názoru vyjádřenému v rozsudku č. j. 6 As 130/2018 - 59, kterého se dovolávala stěžovatelka).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti

pokračování

nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. května 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu