



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Mariana Kokeše ve věci

žalobce: **obec Letonice**
sídlem Osvobození 112, 683 35 Letonice
zastoupený advokátem Mgr. Josefem Havlíčkem
sídlem Kozí 26/4, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 11. 2018, č. j. ÚOHS-R0144/2018/VZ-32252/2018/323/JKt,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda Úřadu“), kterým předseda Úřadu zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 8. 2018, č. j. ÚOHS-S0258/2018/VZ-22820/2018/513/JLí (dále také jen „rozhodnutí žalovaného“).
2. Žalovaný (dále také jen „Úřad“) svým rozhodnutím rozhodl tak, že:

Ve výroku I. konstatoval, že se žalobce v rámci zadávacího řízení veřejné zakázky s názvem „Technická infrastruktura, vodovod a kanalizace – lokalita Horany, Letonice“, zadávaného ve zjednodušeném podlimitním řízení, zahájeného uveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele dne 31. 10. 2017 dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“) tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 252 odst. 1 citovaného zákona, když žalovanému v rámci správního řízení o návrhu ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu (tedy do dne 28. 12. 2017) nezaslal vyjádření k návrhu.

Ve výroku II. žalovaný konstatoval, že se žalobce při zadávání veřejné zakázky dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) ZZVZ tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 252 odst. 1 ZZVZ, když žalovanému v rámci správního řízení o návrhu ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu (tedy do dne 28. 12. 2017) nezaslal dokumentaci o zadávacím řízení na předmětnou veřejnou zakázku.

Výrokem III žalovaný uložil žalobci za spáchané přestupky pokutu dle § 268 odst. 2 písm. c) ZZVZ ve výši 10 000 Kč a dalším výrokem napadeného rozhodnutí uložil žalobci povinnost k úhradě nákladů správního řízení o návrhu ve výši 1 000 Kč.

3. Jak bylo konstatováno v bodě 1. tohoto rozsudku, žalobce podal proti rozhodnutí předsedy Úřadu žalobu, již se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí. Tato žaloba se opírala zejména o tvrzení o neexistenci společenské škodlivosti žalobcova jednání a tvrzení, že se žalovaný a předseda Úřadu dopustili přepjatého formalismu a zneužití státní moci v neprospěch žalobce.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobce předně přiblížil skutkové okolnosti případu, v jejichž rámci zmínil, že přestože v dané věci bylo dne 18. 12. 2017 zahájeno řízení před žalovaným o přezkoumání úkonů zadavatele dle § 249 a násl. ZZVZ na základě návrhu společnosti Tocháček spol. s r.o. (dále jen „společnost Tocháček“), tentýž den žalobce sám rozhodl v reakci na námitky jmenované společnosti o zrušení zadávacího řízení na předmětnou veřejnou zakázku, což v souladu s § 53 odst. 8 ZZVZ uveřejnil do pěti pracovních dnů na profilu zadavatele dne 22. 12. 2017. Dne 3. 1. 2018 pak žalobce zaslal „Oznámení o zrušení veřejné zakázky“ ze dne 20. 12. 2017 žalovanému. Ten následně dne 12. 1. 2018 rozhodl dle § 257 písm. g) ZZVZ o zastavení daného správního řízení. Až za řadu měsíců pak žalobce obdržel příkaz žalovaného ze dne 29. 6. 2018, č. j. ÚOHS-S0258/2018/VZ-19472/2018/513/JL; tento příkaz, vůči němuž žalobce podal odpor, byl svými výroky a obsahem obdobný následně vydanému rozhodnutí žalovaného. I proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce opravný prostředek – rozklad, v němž uváděl obdobné argumenty jako v žalobě, a to sice o přílišné

obecnosti rozhodnutí žalovaného, nedostatečném vyhodnocení společenské škodlivosti žalobcova jednání a přepjatém formalismu daného rozhodnutí.

5. Rovněž v žalobě tedy žalobce tvrdí, že se žalovaný a předseda Úřadu dostatečně nevypořádali s tím, že jednání žalobce, v němž je spatřováno spáchání přestupků, zcela postrádá materiální stránku přestupku, tedy společenskou škodlivost, protože není přestupkem ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Zde žalobce poukázal na to, že přestože žalovanému doručil oznámení o zrušení zadávacího řízení (jen) několik dnů po uplynutí lhůty dle § 252 ZZVZ, stalo se tak v situaci, kdy požadované materiály žalovaný již k ničemu nepotřeboval, neboť musel správní řízení dle § 257 písm. g) ZZVZ zastavit.
6. Navíc pozdní zaslání vyjádření k návrhu a zadávací dokumentace nebylo důsledkem žalobcova úmyslu, ale toho, že v rozhodnou dobu připadla větší část lhůty na dny pracovního klidu a zaměstnanci žalobce, jako malé obce bez odborného a administrativního aparátu, čerpali dovolenou. I tyto okolnosti vedou k závěru o absenci společensky nežádoucích důsledků.
7. S ohledem na § 270 ZZVZ je společenská škodlivost jednání, které naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku dle ZZVZ, vyvratitelnou právní domněnkou. Žalobce přitom prokázal, že s ohledem na konkrétní okolnosti případu jeho jednání neohrozilo ani neomezilo účel § 252 ZZVZ, jímž je možnost včasného přezkumu skutečností uvedených v návrhu na zahájení řízení. Jak již bylo řečeno, v daném případě kogentní § 257 písm. g) žalovanému neumožňoval nic jiného, než řízení zastavit. Povinnost dle § 252 odst. 1 ZZVZ je toliko prostředkem k naplnění primárního účelu ZZVZ – ochrany hospodářské soutěže a kontroly nakládání s veřejnými prostředky. Na nic z toho nemohlo mít žalobcovo jednání vliv.
8. Okolnosti věci činí nepřípadnými i argumenty předsedy Úřadu, že žalobcovým jednáním došlo k prodlení a zbytečnému vytížení kapacit žalovaného. V daném případě totiž žalovaný nemohl činit a ani nečinil žádné úkony ani šetření. O tom by měl svědčit i obsah správního spisu. O neexistenci šetření do dne 3. 1. 2018 svědčí také odůvodnění usnesení ze dne 12. 1. 2018, č. j. ÚOHS-S0498/2017/VZ-00219/2018/513/JLÍ, jímž bylo zastaveno řízení o návrhu společnosti Tocháček, neboť se v něm uvádí, že žalovaný ani blíže nezkoumal, zda návrh splňuje veškeré náležitosti dle § 250 a násl. ZZVZ. Rovněž to svědčí o snaze žalovaného za každou cenu udržet konstrukci o společenské škodlivosti žalobcova jednání, když je třeba vzít v potaz také to, že žalovaný v mezidobí ani nestačil vyzvat žalobce ke splnění předmětných povinností v dodatečné pětidenní lhůtě dle § 263 odst. 4 ZZVZ. Pokud by snad žalovaný nějaké šetření prováděl, musel by z profilu zadavatele (žalobce) už dne 22. 12. 2017 učinit zjištění, že zadávací řízení na předmětnou veřejnou zakázku již žalobce zrušil.
9. Zároveň nelze akceptovat myšlenku, kterou předseda Úřadu žalobci podsouvá, že se snad má žalobce domnívat, že zrušením zadávacího řízení zanikla jeho povinnost dle § 252 odst. 1 ZZVZ; žalobce tvrdil toliko to, že navzdory trvání této povinnosti vedou okolnosti věci k tomu, že tato povinnost ztratila v důsledku zrušení zadávacího řízení své opodstatnění a tak i její porušení pozbylo společenské škodlivosti. Lichým je v tomto směru i argument předsedy Úřadu, že včasný přezkum mohl vést i k přezkoumání toho, zda zadávací řízení nebylo zrušeno v rozporu s § 127 ZZVZ. Nelze pustit ze zřetele ani to, že právě zrušení

zadávacího řízení bylo jedním z možným nápravných opatření v řízení o návrhu společnosti Tocháček, nicméně předmětné zadávací řízení zrušil již sám žalobce.

10. Názor, že porušení § 252 odst. 1 ZZVZ představuje vždy přestupek, je nutno považovat za přepjatě formalistický ve smyslu příslušné judikatury Ústavního soudu. Interpretace, která je formálně souladná s textem zákon, avšak odhlíží o reálných společenských vztahů (jako nyní), je právě takto přepjatě formalistická. To se týká i názoru žalovaného, že žalobce měl povinnost doručit včas vyjádření k návrhu i zadávací dokumentaci, přestože splnění této povinnosti bylo ve věci již zcela nadbytečným úkonem. V tomto bodě je dán rozpor s § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), dle kterého „[s]právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.“ S přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu je postup žalovaného i předsedy Úřadu šikanózní, postrádá jakýkoli veřejný zájem a vede ke zbytečné zátěži žalobce ohledně nutnosti vynakládat prostředky na svou obranu v přestupkovém řízení. Jde také o porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný ve svém vyjádření, v němž s ohledem na správnost rozhodnutí žalovaného i předsedy Úřadu navrhl zamítnutí žaloby, předně zmínil, že většina žalobních námitek odpovídá námitkám, jež byly předneseny žalobcem v rámci rozkladu proti rozhodnutí žalovaného. Proto žalovaný primárně odkázal na své rozhodnutí, jakož i na rozhodnutí nyní napadené žalobou.
12. S námitkou neexistence společenské škodlivosti žalobcova jednání (a tedy absence materiální stránky přestupu) se rozhodnutí prvního i druhého stupně již vypořádala. Žalobce v důsledku pouhého odlišného právního názoru považuje svou námitku za dosud nevypořádanou a absenci společenské škodlivosti za prokázanou v důsledku skutečnosti, že jeho personál čerpal po dobu běhu lhůty pro splnění zákonné doručovací povinnosti volno, na dobu běhu lhůty připadl s ohledem na datum jejího počátku vyšší počet nepracovních dní, a skutečnosti, že žalobce v návaznosti na obdržení návrhu vlastním úkonem zrušil zadávací řízení, které mělo být předmětem přezkumu.
13. V dané souvislosti je třeba konstatovat, že dle § 270 ZZVZ se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý. Dané ustanovení tak předpokládá, na rozdíl od zákona o odpovědnosti za přestupky, že spolu s naplněním formální stránky přestupku dochází k naplnění též stránky materiální.
14. Žalovaný v daném případě v návaznosti na doručení návrhu navrhovatelem a uhrazení kaucí v souladu se zákonem očekával doručení žalobcova vyjádření k návrhu a dokumentace o zadávacím řízení do uplynutí zákonné lhůty dne 29. 12. 2018. Marným uplynutím této lhůty došlo ke spáchání přestupků. Zároveň pak měl žalovaný započít kroky pro vyhotovení usnesení, kterým měl být zadavatel vyzván ke splnění předmětných povinností v dodatečné pětidenní lhůtě. Až v návaznosti na doručení dodatečného oznámení o zrušení veřejné zakázky se žalovaný dozvěděl, že musí zastavit vedené správní řízení v důsledku žalobcova úkonu, kterým předmětné zadávací řízení na veřejnou zakázku zrušil. Až poté tedy mohl tedy upustit od postupu v daném správním řízení a přeměřovat své kapacity za účelem vyřízení urgentnějších úkonů v jiných správních

řízení. Zároveň mohl až v tento okamžik uvolnit peněžní prostředky složené na jeho účet navrhovatelem. S ohledem na ohrožovací charakter spáchaných přestupků nemusel žalovaný ve svém rozhodnutí vyjmenovat nadbytečné úkony a šetření, které v dané věci učinil, jelikož nebylo jeho povinností v této věci doložit společenskou škodlivost zdokumentovaným vlivem žalobcova jednání na jeho činnost. Bylo naopak povinností žalobce tvrdícího absenci materiální stránky prokázat, že v důsledku objektivních skutečností nemohla být v dané věci přítomna žádná společenská škodlivost, což se mu dle žalovaného nepodařilo.

15. Žalovaný sice nebyl povinen zkoumat přítomnost materiální stránky, avšak zvážil, zda okolnosti daného případu objektivně vylučují jakoukoli společenskou škodlivost jednání žalobce. Žalovaný nepřistoupil k vyvratitelné domněnce škodlivosti přestupků dle ZZVZ jako k „nedotknutelnému dogmatu“, jak tvrdí žalobce. Došel však k závěru, že tato vyvratitelná domněnka nemůže být vyvrácena v důsledku okolností spočívajících v nevhodném načasování počátku běhu lhůty (a to s ohledem na její délku, která navíc nebyla zákonodárcem záměrně na rozdíl od některých zákonných lhůt stanovena v pracovních dnech) a subjektivních okolností na straně žalobce. Postup, při kterém žalobce jakožto zadavatel v návaznosti na podání návrhu a zahájení přezkumu zákonnosti zadávacího řízení toto řízení pouze bez dalšího zruší, aniž by v rámci vedeného správního řízení tuto skutečnost oznámil a sám posoudil povinnosti, které mu ukládá zákon v souvislosti se zahájením přezkumného řízení za nadbytečné, nelze z pohledu žalovaného považovat za přijatelný, a to jak s ohledem na požadavek efektivního postupu žalovaného, tak procesní ekonomie a minimalizaci zátěže účastníků správního řízení (kterým není jen žalobce jako zadavatel, ale též navrhovatel). Žalovaný, jakož představitel veřejného zájmu (přičemž veřejný zájem spočívá nejen v řádném přezkumu, ale také v potřebě zajistit řádné hospodaření s veřejnými prostředky), nemůže aprobovat situace, kdy účastníci probíhajících správních řízení neposkytují zákonem předvídanou součinnost. Na tom nic nemění ani žalobcův odkaz na postup žalovaného (např. datum zastavení správního řízení); jelikož žalovaný nebyl vázán zákonnými lhůtami, nelze tímto srovnáním nijak relativizovat či odmítnout žalobcovu odpovědnost za porušení jeho zákonných povinností. Doručovací povinnost je stanovena bez výjimek přímo ze zákona a o počátku běhu lhůty pro její splnění žalovaný nerozhoduje.
16. Je třeba též zdůraznit, že přezkumné řízení mělo jakožto řízení zahájené na návrh částečně také kontradiktorní charakter a bylo zahájeno v návaznosti na podání návrhu a zaplacení kauce navrhovatelem. V důsledku pasivity žalobce tedy došlo nejen k neefektivnímu postupu v řízení, ale také k zásahu do práv navrhovatele, který v souladu se zákonem složil na účet žalovaného peněžní prostředky, které mu po dobu trvání řízení nemohly být navraceny. Zároveň s ohledem na obtížnost právních otázek řešených žalovaným a kontinuální snahu žalovaného o zkrácení délky trvání vedených správních řízeních je zapotřebí předejít případům, kdy dochází zcela zbytečně k průtahům v důsledku nesplnění zákonných povinností účastníků řízení.
17. Domněnka společenské škodlivosti nemohla být vyvrácena ani v důsledku subjektivních personálních okolností na straně žalobce. Žalobce se nemohl ze své objektivní odpovědnosti za ohrožovací delikt liberovat pouhým tvrzením o čerpání volna svých zaměstnanců, jelikož mu jeho zákonná povinnost vznikla již v okamžiku doručení návrhu bez ohledu na lhůtu, kterou měl k jejímu splnění k dispozici. Žalobce tedy pochybil, když se po obdržení návrhu spokojil s jeho pouhým posouzením, následně učinil úkon

spočívajícího ve zrušení zadávacího řízení, avšak na sdělení této skutečnosti žalovanému již rezignoval (oznámení zrušení zadávacího řízení mohl žalobce učinit snadným úkonem ihned po úkonu, kterým zrušil zadávací řízení). Přesto byla nízká společenská škodlivost v celkovém kontextu věci žalovaným řádně zohledněna jakožto výrazně polehčující okolnost při stanovení výše pokuty, a to s ohledem na skutečnost, že účel správního řízení již nemohl být naplněn. Pokuta za spáchaný přestupek byla tedy žalovaným stanovena při samé spodní hranici ve výši pouhého promile její maximální výše.

18. Dle žalovaného se nejedná o přehnaný požadavek, pokud měl zadavatel zaslat dokumentaci o zadávacím řízení, kterou musel uchovat v souladu se ZZVZ i po zrušení zadávacího řízení a k němu připojit vyjádření, v němž se případně omezí pouze na sdělení skutečnosti, že zadávací řízení bylo zrušeno. Zákonnou povinností bylo ze strany zadavatele možné splnit jednoduchým úkonem. Dle žalovaného je porušení povinností stanovených v § 252 odst. 1 ZZVZ skutečně přestupkem „bez dalšího“, jak uvádí žalobce, ale již ne za každých okolností. V žádném případě nelze v dané věci shledat, že by požadavkům žalovaného a zákona šlo jen stěží vyhovět a tyto by byly v důsledku přepjatého formalismu hrubě nepřiměřené. I pokud mělo být jediným možným výsledkem po doručení dokumentace o zadávacím řízení a vyjádření žalobce zastavení správního řízení, existoval v dané věci v souladu s účelem zákona zájem na rychlém vyřízení a co nejmenší zátěž všech účastníků správního řízení.
19. Nelze tak říci, že by postup žalovaného při aplikaci právních předpisů v daném případě neměl oporu v reálných společenských vztazích (z nichž naopak vychází intenzivní potřeba a důraz na důslednou kontrolu zadávání veřejných zakázek jako formalizovaného postupu s přísnými pravidly, a to v co nejkratších lhůtách) a byl tedy hrubě nepřiměřeným a pouze ve formálním souladu se zákonem; při aplikaci právní úpravy dbal žalovaný smyslu a účelu zákona. Pokud žalovaný postupoval v souladu se zákonem a po zohlednění všech relevantních skutečností, nelze jeho postup označit za formalistický, ani nelze usoudit, že by žalovaný uplatnil pravomoc mu svěřenou nad rámec zákona.

IV. Posouzení věci soudem

20. Krajský soud v Brně s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
21. V dané věci není sporu o tom, že řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele bylo zahájeno dne 18. 12. 2017, kdy žalovaný obdržel návrh společnosti Tocháček; z obsahu správního spisu pak rovněž plyne to, že téhož dne obdržel předmětný návrh žalobce od navrhovatele „na vědomí“ elektronickou poštou. Nesporné je také to, že lhůta pro vyjádření k návrhu a k zaslání zadávací dokumentace žalovanému uplynula dnem 28. 12. 2017. Žalobce a žalovaný pak nejsou ve sporu ani v tom, že předmětné vyjádření zaslal a doručil žalobce žalovanému až dne 3. 1. 2018. Tomu předcházelo dne 18. 12. 2017 zrušení zadávacího řízení na předmětnou veřejnou zakázku ze strany zadavatele, přičemž informaci o této skutečnosti zachytil žalovaný v dokumentu ze dne 20. 12. 2017, označeném jako „Oznámení o zrušení veřejné zakázky“; na profilu zadavatele bylo zrušení soutěže zveřejněno dne 22. 12. 2017. Spornou je tak toliko otázka, zda za konkrétních

skutkových okolností věci jednání žalobce naplnilo vedle formální stránky přestupků (přestupků) rovněž materiální stránku, tedy zda lze za daných okolností seznat i společenskou škodlivost žalobcova jednání. Pokud by tomu tak nebylo, nešlo by v dané věci ani o přestupek.

22. Pokud jde o relevantní právní úpravu, uvádí Krajský soud v Brně, že dle § 252 odst. 1 ZZVZ je zadavatel „*povinen doručit Úřadu své vyjádření k obdržnému návrhu do 10 dnů od jeho doručení. Společně s tímto vyjádřením zašle Úřadu dokumentaci o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh.*“ Podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ se zadavatel se dopustí přestupku tím, že „*nesplní některou z povinností podle § 252 odst. 1, 3 nebo 4, § 254 odst. 5 nebo 6 nebo § 258 odst. 1*“, přičemž dle § 268 odst. 2 písm. c) ZZVZ lze za přestupek dle § 268 odst. 1 ZZVZ uložit pokutu do „*1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. e).*“
23. V kontextu nynější věci lze zmínit také § 257 písm. g) ZZVZ, podle kterého Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže „*zadavatel zrušil zadávací řízení*“. Je také nutné vzpomenout § 270 odst. 1 ZZVZ, který stanoví: „*Má se za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.*“
24. Daný skutkový stav a příslušnou právní úpravu soud vyhodnotil tak, že rozhodnutí předsedy Úřadu v konečném důsledku ob stojí. Přestože by bylo možné uvažovat, zda za popsané situace nepostačovalo uložení pokuty ještě nižší [například opravdu ve výši 1 promile či v rádech jednotek promile její maximální možné výšky, přičemž není přesné vyjádření žalovaného k žalobě, že právě taková pokuta byla uložena (ve skutečnosti se jedná o 1 procento), popř. rozhodnutí předsedy Úřadu v bodě 30., že byla uložena „*v rádech desetin procent její maximální výše*“], je tato otázka především věcí správního uvážení žalovaného, které bylo v nynější věci poměrně podrobně odůvodněno. Zároveň lze připomenout, že žalobce soudu ani moderaci uložené pokuty nenavrhl.
25. Soud také nepovažuje za bezezbytku přesvědčivé (byť nejsou irelevantní) úvahy žalovaného a předsedy Úřadu, že pozdním zasláním vyjádření a zadávací dokumentace docházelo k blokování kapacit žalovaného, a že tato skutečnost způsobila, že se žalovaný nemohl věnovat jiným případům, resp. že jeho činnost byla „brzděna“ nutností provádět šetření a jednotlivé vyšetřovací úkony, ačkoli se vzhledem k okolnostem věci jednalo o činnost v podstatě bezpředmětnou. K tomu soud uvádí, že ze správního spisu nevyplývají konkrétní úkony, které by žalovaný po 28. 12. 2017 ve věci prováděl, nicméně nelze vyloučit např. to, že zaměstnanci žalovaného připravovali či vypracovávali výzvu k zaslání vyjádření a zadávací dokumentace v dodatečně pětidenní lhůtě dle § 263 odst. 4 ZZVZ, byť daný úkon nebyl ve spise materiálně zachycen. Byla zde však dána minimálně potencialita k zasažení včasnosti hájení veřejného zájmu, které je žalovanému svěřeno např. na základě § 2 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, popř. které vyplývá přímo ze ZZVZ. Nelze pak pustit ze zřetele ani skutečnost zmiňovanou žalovaným, že pozdním zasláním materiálů dle § 252 odst. 1 ZZVZ mohlo docházet k blokování kaucí (resp. jejího vrácení) navrhovateli (viz § 255 ZZVZ) v řízení, které se vyznačuje znaky kontradiktornosti.
26. Výše uvedené skutečnosti relativizují žalobcovo tvrzení o úplné absenci společenské škodlivosti jeho (omisivního) jednání. Rovněž by pak z jeho argumentace vyplývala v podstatě „norma“, dle níž nelze nesplnění povinností dle § 252 odst. 1 ZZVZ, když zadavatel ve lhůtě podle § 252 odst. 1 ZZVZ zruší zadávací řízení, prakticky nikdy považovat za přestupek ve smyslu ZZVZ, konkrétně dle § 268 odst. 1 písm. a) tohoto

zákona. Dle názoru soudu však nelze takové pravidlo ze zákona dovodit, a to také s ohledem na to, že procesy a povinnosti dle ZZVZ zákonodárce úmyslně konstruoval poměrně formálně, popř. formuloval v ZZVZ relativně širokou škálu ohrožovacích deliktů (aniž by soud tvrdil, že se v nynějším případě právě o takový delikt jedná), u nichž i pouhá potencialita narušení zájmu sledovaného zákonem vede k naplnění příslušné skutkové podstaty (srov. např. bod [26] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 1 Afs 437/2019-46, dostupného na www.nssoud.cz).

27. V zásadě tak lze mít za to, že jistá „formalističnost“ je ZZVZ dána. To se odráží i ve formulaci § 270 odst. 1 ZZVZ, jak byl citován výše. Byť lze polemizovat o tom, zda skutečně účinně vytváří principiálně odlišnou konstrukci přestupku dle ZZVZ oproti koncepci dle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, potažmo zda se jedná o „zdařilou“ normu (viz *Staňková, K., Hengalová, M.* Formální pojetí přestupku – bič na zadavatele? Právní rádce, 2018, č. 4; dostupné v systému ASPI pod ASPI ID: LIT244873CZ), lze z něj dovodit snahu zákonodárce o příklon k formálnímu pojetí přestupků dle ZZVZ (oproti materiálně-formálnímu dle zákona o odpovědnosti za přestupky). To vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (právě ten § 270 odst. 1 ZZVZ novelizoval do nynější podoby), dle níž „[m]ateriálně-formální pojetí se pro oblast zadávání veřejných zakázek nejeví jako zcela vhodné. Společenská škodlivost je u těchto přestupků dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku. V případě, že by konkrétní společenská škodlivost protiprávního jednání nedosahovala ani minimální hranice typové škodlivosti, nebyl by dán veřejný zájem na jeho stíhání. Proto se upravuje vyvratitelná právní domněnka spočívající v tom, že se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.“ Dané skutečnosti se tak musí do jisté míry odrazit i v interpretaci a aplikaci ZZVZ. V tomto kontextu lze přiměřeně zmínit závěry odborné literatury, že v případě § 268 odst. 1 písm. e) ZZVZ „ke spáchání přestupku postačí pouze nesplnění vyjmenovaných povinností, tedy není nezbytné dovozovat případný dopad takového porušení povinnosti a míru tohoto dopadu na průběh správního řízení. Rovněž zde tedy není prostor pro diskreční uvážení ÚOHS, zda se o přestupek jedná, či nikoliv“ (viz *Podešva, V. a kol.* Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016; právní stav k 24. 4. 2019 – dostupné v systému ASPI pod ASPI ID: KO134_2016CZ).
28. Jak již bylo řečeno, společenskou škodlivost nesplnění povinnosti dle § 252 odst. 1 ZZVZ lze spatřovat minimálně v potencialitě dotčení činnosti žalovaného ve vztahu k jím hájenému veřejnému zájmu či možné nadbytečně dlouhé blokaci kauce navrhovatele. Zároveň lze zohlednit popisovaný úmysl zákonodárce po poměrně přísném svázání zadavatelů formálními požadavky zákona, kdy dodržování povinností dle ZZVZ, včetně povinnosti dle § 252 odst. 1 ZZVZ, má výrazný generálně preventivní prvek vysílající zadavatelům vzkaz o potřebě relativně rigidního a včasného dodržování (i formálních) požadavků zákona; shora přiblížená žalobcová konstrukce o vymizení společenské škodlivosti nedodržení povinností dle § 252 odst. 1 ZZVZ v situaci, kdy zadavatel v předmětné desetidenní lhůtě zadávací řízení zruší, by relativizovala celkový záměr zákonodárce a mohla by obecně ospravedlňovat liknavost zadavatelů v obdobných situacích. V tomto směru lze také spatřovat odůvodněnost požadavku žalovaného na zaslání stanoviska a zadávací dokumentace i v případě, že bylo zadávací řízení zrušeno; zároveň tak má žalovaný možnost se co nejdříve seznámit se skutečnostmi, které by mohly odůvodnit zahájení řízení o přestupku spočívajícím v nesprávném zrušení zadávacího

řízení – pozdní zaslání zadávací dokumentace, jejíž součástí je i rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, je obecně způsobilé oddálit včasné úvahy žalovaného o tom, zda je či není třeba zahájit naznačené řízení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že samotné řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je třeba zastavit, byť není vyloučeno, že i úkon spočívající ve zrušení zadávacího řízení může žalovaný přezkoumat a rozhodnout o nápravném opatření spočívajícím v jeho zrušení. I zde je pak dán zájem na včasné reakci dle § 252 odst. 1 ZZVZ a v tomto směru dochází k dotčení účelu ZZVZ spočívajícího v ochraně hospodářské soutěže a kontrole nakládání s veřejnými prostředky.

29. Dle názoru zdejšího soudu tak skutkové okolnosti věci, na které žalobce poukazuje, v konkrétní věci nezpůsobují vymizení společenské škodlivosti jeho jednání, nýbrž spadají spíše do sféry polehčujících okolností. To se týká skutečností spočívajících např. právě ve zrušení zadávacího řízení ve lhůtě dle § 252 odst. 1 ZZVZ (nikoli však bez dalšího – srov. předchozí odstavec), v tom, že v případě žalobce se jedná o poměrně malou obec bez rozsáhlého administrativního aparátu, že značná část rozhodné lhůty spadala od dnů pracovního klidu, a že žalobcovy zaměstnankyně čerpaly dovolenou atd. Tyto skutečnosti však žalovaný i předseda Úřadu vzali v potaz, zhodnotili, pojali jako polehčující okolnosti a s ohledem na ně rozhodli o výši sankce.
30. Jak také poukázal žalovaný, což nelze pustit ze zřetele, lze si povšimnout, že ačkoli žalobce nesplnil včas povinnost dle § 252 odst. 1 ZZVZ, nelze zjevně hovořit o tom, že by tuto povinnost nemohl, byť s přihlédnutím k jím líčeným skutečnostem, splnit. Přestože žalobce dne 18. 12. 2017 přijal rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, dne 20. 12. 2017 vyhotovil „Oznámení o zrušení veřejné zakázky“ a dne 22. 12. 2017 toto zrušení zveřejnil na svém profilu, tak v podstatě podobně jednoduchý úkon, který spočívá v odeslání vyjádření a dokumentace elektronicky žalovanému, již neprovedl. Není tak možné bez dalšího tvrdit, že ve splnění povinnosti dle § 252 odst. 1 ZZVZ žalobci bránily nepřekonatelné překážky, a že by jeho omisivní jednání bylo „nezaviněné“ a mohlo tak svědčit o úplné absenci společenské škodlivosti.
31. Jelikož s ohledem na shora uvedené nelze říci, že by žalovaný a předseda Úřadu abstrahovali od účelu zákona či že by jejich rozhodnutí (a odůvodnění těchto rozhodnutí) nemělo opodstatnění v reálných společenských vztazích, nemá soud za to, že by rozhodnutí předsedy Úřadu vykazovalo přepjatý formalismus a porušení zákazu zneužití státní moci. Nejde dle názoru soudu také o „bezdůvodnou kriminalizaci“ či „šikanózní“ postup, jak tvrdí žalobce. Soud se tak domnívá, že žaloba není důvodná a předmětná rozhodnutí obstojí.
32. Jelikož žalobní námitky principiálně „kopírují“ námitky uvedené v odporu a rozkladu, odkazuje soud v podrobnostech na odůvodnění rozhodnutí žalovaného a předsedy Úřadu, s nimiž se, s drobnými výše uvedenými výhradami, v zásadě ztotožňuje.
33. Soud nad rámec věci dodává, že si je vědom toho, že žalobce může rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí předsedy Úřadu, vnímat úkorně. To eventuálně se týká, jak již bylo naznačeno, i výše pokuty či některých částí odůvodnění daných rozhodnutí. Přesto tyto skutečnosti na zamítnutí žaloby nemají vliv, když podoba napadeného rozhodnutí je do značné míry rovněž důsledkem zákonné konstrukce odpovědnosti dle ZZVZ.

VI. Závěr a náklady řízení

34. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

35. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta) a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročež mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. března 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu