



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 14**, se sídlem Bratří Venclíků 1073/8, Praha 9, zastoupené JUDr. Michalem Šilhánkem, advokátem se sídlem Tučapy 240, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 3. 2018, č. j. ÚOHS-R0234/2017/VZ-07313/2018/322/AHo, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2020, č. j. 30 Af 52/2018-94,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Michala Šilhánka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný uložil žalobkyni pokutu, neboť se dopustila přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Žalobkyně jako zadavatelka veřejné zakázky nesplnila povinnost stanovenou v § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, jelikož v rámci správního řízení o přezkoumání úkonů

zadavatele ve veřejné zakázce nezaslala, vyjma originálů nabídek podaných v tomto zadávacím řízení, dokumentaci o zadávacím řízení a učinila tak až dne 11. 9. 2017. Za přestupek uložil žalovaný žalobkyni pokutu ve výši 27.000 Kč, kterou k rozkladu žalobkyně předseda žalovaného napadeným rozhodnutím snížil na 22.000 Kč, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) shledal důvodnou. Dospěl k závěru, že není porušením povinnosti podle § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, pokud žalobkyně nezaslala dokumentaci o zadávacím řízení ve formě originálů, ale jen v prostých kopiích. Není sporu o tom, že žalobkyně v zákonné desetidenní lhůtě podle § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nedoložila přinejmenším jeden dokument, který je součástí dokumentace o zadávacím řízení. Tímto jednáním žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona o zadávání veřejných zakázek. Otázka, zda žalobkyně nedoložila pouze jednu přílohu, nebo všechny tři, je významná spíše pro přezkum naplnění materiálního znaku přestupku, popřípadě pro závěr o stanovení výše pokuty. Krajský soud proto uložil žalovanému, aby znovu přezkoumal přestupkovou odpovědnost žalobkyně a posoudil, zda její jednání spočívající v nedoložení přílohy může samo o sobě představovat přestupek, zejména zda naplňuje materiální znak přestupku. S těmito úvahami souvisí i povinnost, aby žalovaný opětovně posoudil výši uložené pokuty.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zdůraznil, že pro vznik odpovědnosti za přestupek byla v daném případě významnější skutečnost, že žalobkyně nedoložila v zákonné lhůtě přílohy zadávací dokumentace. Dále namítl, že požadavek na předložení originálu lze dovodit jazykovým a teleologickým výkladem § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Odmítl, že by tuto povinnost dovozoval nad rámec zákona, neboť povinnost k předkládání originálů dokumentace ze zákona implicitně vyplývá. Hovoří-li toto ustanovení o předložení „*popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku*“, zavádí výjimku z pravidla, kterým je povinnost předložit originál dokumentace. Stěžovatel také odmítl výklad, podle něhož nestanoví-li zákon povinnost předložit originální dokumentaci, lze předložit její kopii. Ustanovení § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek navíc nelze vykládat systematicky v návaznosti na celý tento zákon, nýbrž je třeba je vyložit izolovaně. Jedině tak lze dojít ke správnému závěru, že jestliže zákon hovoří o možnosti předložit kopii smlouvy na veřejnou zakázku, *a contrario* pak musí platit, že zbývající dokumenty je třeba předložit v originále.

[4] Stěžovatel současně podotkl, že jako správní orgán má povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a jednat v souladu se zásadou procesní ekonomie, tj. řízení zbytečně neprodlužovat. Postup, kdy by v případě pochybností musel zadavatele vyzývat k následnému dodání originálů dokumentů, by řízení pouze prodlužoval. Ostatně i samotné zadávací řízení se takovým postupem zrychlí, neboť jeho přezkum potrvá kratší dobu. Právě rychlost zadávání byla jedním z cílů přijetí zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel nepřisvědčil ani argumentaci krajského soudu

pokračování

ohledně možného posouzení správnosti a pravosti dokumentů předložených v podobě prosté kopie podle znění těchto dokumentů uveřejněných na profilu zadavatele. Úkolem stěžovatele je totiž primárně přezkoumat dokumentaci, kterou mu doručil přímo zadavatel v souladu s § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. S ohledem na zásadu procesní ekonomie a kapacity stěžovatele nelze pokaždé zkoumat, zda daný dokument odpovídá verzi zveřejněné na profilu zadavatele. Stěžovatel odkázal také na rozsudek krajského soudu ze dne 4. 8. 2020, č. j. 29 Af 125/2018-58, podle kterého povinnost uchovávat originály dokumentů ze zadávací dokumentace odpovídá povinnosti přeložit tyto originály stěžovateli při přezkumu.

[5] Stěžovatel se vyjádřil rovněž k materiální stránce přestupku. Povinnost zadavatele předložit kompletní dokumentaci o zadávacím řízení ukládá zákon z důvodu zrychlení přezkumného řízení. Materiální znak přestupku se zde předpokládá. Společenská škodlivost je podle stěžovatele dána zejména tím, že žalobkyně svým jednáním (nedoložením kompletní dokumentace o zadávacím řízení na veřejnou zakázku) ztížila přezkoumání svých úkonů dopadajících na veřejnou zakázku, neboť se stěžovatel nemohl zabývat předmětem vedeného návrhového řízení na základě důvěryhodných podkladů. Veřejný zájem spočívající v zajištění efektivního dozoru nad řádným zadáváním veřejných zakázek a rychlém a účelném přezkumu postupu žalobkyně byl v šetřené věci ohrožen tím, že žalobkyně porušila zákonnou povinnost odeslat kompletní originální dokumentaci o veřejné zakázce stěžovateli v zákonné lhůtě. Podle stěžovatele krajský soud v napadeném rozsudku vyšel z koncepce, že je to stěžovatel, který má aktivně prokazovat naplnění materiálního znaku, ačkoliv přímo ze zákona i z ustáleného právního názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá opak.

[6] Podle vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti stěžovatel opomíjí skutečnost, že dokumenty na profilu zadavatele jsou opatřeny řádným elektronickým podpisem. Z tvrzení stěžovatele navíc vyplývá, že se spoléhá pouze na dokumenty předložené zadavatelem, aniž by provedl kontrolu s profilem zadavatele, který je jediným zdrojem pro ověření průběhu zadávacího řízení ve vztahu k veřejné části dokumentace. Žalobkyně rovněž upozornila na skutečnost, že v její věci stěžovatel vydal předběžné opatření, které žalobkyni zakazovalo podpis smlouvy, v důsledku čehož došlo k prodloužení lhůty pro rozhodnutí. Stěžovatel navíc obdržel část dokumentace, která není veřejně dostupná, prostřednictvím datové zprávy. Nenastala tedy situace, že by stěžovatel neměl, byť na jediný den zákonné lhůty, k dispozici kteroukoliv část zadávací dokumentace. Žalobkyně je přesvědčena, že postup stěžovatele nemohl být výrazně ztížen. Zdůraznila, že všechny neveřejné dokumenty k zadávacímu řízení stěžovateli poskytla. Pokud se vůbec dopustila pochybení, tak pouze ve vztahu k veřejným dokumentům, které byly po celou dobu v originálu dostupné na profilu zadavatele. S ohledem na vydání předběžného opatření o zákazu podpisu smlouvy nemohlo dojít a ani nedošlo ke zdržení postupu stěžovatele. Žalobkyně navíc reagovala na výzvu k doplnění ihned a podnikla tak všechny kroky k tomu, aby postup stěžovatele nezdržovala. Závěrem kasační stížnosti poukázala na rozsudky krajského soudu, podle nichž předložení fotokopíí částí zadávací dokumentace v zásadě nebrání jejich řádnému přezkumu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podle § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je zadavatel „*povinen doručit Úřadu své vyjádření k obdržení návrhu do 10 dnů od jeho doručení. Společně s tímto vyjádřením zašle Úřadu dokumentaci o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh.*“

[10] Podle § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek „*lhůta pro vydání rozhodnutí Úřadu počíná běžet od okamžiku doručení vyjádření zadavatele a dokumentace o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh, popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku.*“

[11] Podle § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek se má za to, že „*čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.*“

[12] Otázkou, zda je zadavatel veřejné zakázky povinen v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele doručit stěžovateli dokumentaci o zadávacím řízení v originálu, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 1 As 223/2020-51. Dospěl k závěru, že zadavatel není povinen tak učinit. Tato povinnost vznikne zadavateli pouze ve výjimečných případech, například vyvstane-li v řízení odůvodněná potřeba ověřit, zda dokument skutečně existoval a co bylo jeho obsahem. Shodnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž v rozsudku ze dne 19. 5. 2021, č. j. 2 As 300/2020-44, kterým zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 4. 8. 2020, č. j. 29 Af 125/2018-58, jehož závěrů se stěžovatel dovolává.

[13] V následující argumentaci týkající se povinnosti zadavatele doručovat dokumentaci o zadávacím řízení v originálu Nejvyšší správní soud plně vyšel z odůvodnění rozsudku č. j. 1 As 223/2020-51 týkajícího se stejné právní otázky.

[14] Kasační soud se ztotožňuje s výkladem krajského soudu, který poukázal na předchozí judikaturu kasačního soudu, z níž vyplývá, že prosté kopie mohou sloužit jako důkazní prostředky ve správním i soudním řízení. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je běžným správním řízením, a proto je stěžovatel oprávněn vyžadovat originály listin v případech, kdy existují důvodné pochybnosti o jejich pravosti či obsahu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26). Za běžných okolností nemůže *a priori* odmítnout důkaz prostou kopií. Výjimkou tak mohou být pouze situace, kdy ve správním řízení vyvstane odůvodněná potřeba ověřit, že dokument skutečně existoval a co bylo jeho obsahem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Krajský soud správně zdůraznil, že stěžovatel nezpochybňoval pravost listin předložených žalobkyní a neměl podezření, že by některá z listin byla pozměněna.

[15] Stěžovatel tvrdí, že § 252 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách implicitně stanovuje povinnost předložit originály listin, neboť formulace „*popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku*“ je výjimkou z pravidla. Zprvu je třeba poznamenat, že stěžovatelův požadavek na hledání smyslu a účelu právní úpravy izolovaně od zbytku zákona popírá podstatu teleologického výkladu. Podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládanou normu bez dalšího oddělit od zbytku zákona, jehož smyslem je především zrychlení zadávání veřejných zakázek a odstranění administrativní zátěže (viz důvodová zpráva k návrhu zákona). Zadruhé se užití příslovce „popřípadě“ vztahuje k výčtu skutečností, které určují počátek lhůty pro vydání rozhodnutí, nikoliv jako alternativa, ale jako doplnění tohoto

pokračování

výčtu. Slovem „kopie“ pak zákonodárce dává najevo, že u smlouvy na veřejnou zakázku není třeba provádět autorizovanou konverzi, jestliže má originál smlouvy listinnou podobu. Kasační soud je přesvědčen, že pokud je v různých ustanoveních zákona o zadávání veřejných zakázek uveden požadavek na předložení či uchování originálu nebo kopie, nelze z toho *a priori* dovodit úmysl zákonodárce na stanovení obecného pravidla a výjimky z něj. Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje. Orgány veřejné moci jsou povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*; srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). Jinak řečeno, v případě existence více rovnocenně přesvědčivých výkladů právního předpisu je přitom třeba vždy upřednostnit ten výklad, který je pro účastníka řízení příznivější (*in dubio pro libertate, in dubio mitius*, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, nebo z nedávné doby rozsudek ze dne 10. 12. 2020, č. j. 1 As 255/2020-72).

[16] Nejvyšší správní soud se proto shoduje s krajským soudem, že je třeba zvolit takový výklad, který šetří základní práva účastníků řízení, v tomto případě žalobkyně. Jestliže na první pohled nejednotné užití slov „originál“ a „kopie“ napříč zákonem o zadávání veřejných zakázek vede k výkladovým potížím, je nutné tyto překlenout výkladem šetřícím práva účastníka správního řízení. Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, včetně práva na řádný a zákonný postup správních orgánů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby účastníci byli zatěžováni co možná nejmeně (§ 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Krajský soud proto nepochybil, pokud upřednostnil výklad šetřící práva účastníka řízení. Za stávající právní úpravy obsažené v zákoně o zadávání veřejných zakázek naopak nelze zvolit výklad, který by sice stěžovateli usnadnil vedení správního řízení, avšak ve svém důsledku by představoval administrativní zátěž účastníka řízení. Z tohoto důvodu neobstojí ani stěžovatelova argumentace zásadou procesní ekonomie.

[17] Přestupek, za nějž byla žalobkyně potrestána, spočívá v nesplnění některé z povinností podle § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Kromě nezaslání originálních verzí dokumentů stěžovatel žalobkyni vytkl také to, že v zákonné lhůtě nedoložila přílohy (přínejmenším jednu) zadávací dokumentace, a to ani v kopii. Ve vztahu k námitce týkající se materiální stránky přestupku, resp. „druhé části skutku“ spočívající v nedoložení příloh zadávací dokumentace, uvádí Nejvyšší správní soud následující. V zásadě platí, že materiální stránka přestupku je dána již naplněním jeho skutkové podstaty. Je-li z okolností případu jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), se správní orgán musí zabývat intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti i v odůvodnění. Správní orgány jsou proto povinny konkrétní společenskou nebezpečnost přestupku zkoumat, avšak není zpravidla nutno, aby se jí výslovně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62).

[18] Ustanovení § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek obsahuje vyvratitelnou domněnku, podle níž se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý. Stěžovatel tedy nemusí materiální

stránku spáchaného přestupku bez dalšího zkoumat a prokazovat. Žalobkyně však již v řízení před stěžovatelem přednesla argumentaci zpochybňující naplnění materiální stránky přestupku. Jinak řečeno, v podaném rozkladu uvedla argumenty, kterými se pokusila zákonnou domněnku vyvrátit. V takové situaci pak je úkolem stěžovatele, aby přednesené argumenty řádně zhodnotil a posoudil, zda jsou v konkrétním případě způsobilé vyvrátit obecný předpoklad společenské škodlivosti. Krajský soud neukládá stěžovateli obecnou povinnost, aby ve všech případech navzdory výslovnému zákonnému znění § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek a v něm obsažené presumpci naplnění materiálního znaku přestupku aktivně prokazoval přítomnost společenské škodlivosti. Namítne-li však účastník v řízení před stěžovatelem, že materiální znak naplněn nebyl (tj. předestře důkaz opaku), musí se stěžovatel s takovou argumentací řádně vypořádat.

[19] Krajský soud stěžovateli uložil, aby opětovně posoudil, zda s ohledem na tvrzení žalobkyně skutečně nedošlo k vyvrácení zákonné domněnky. Stěžovatele zavázal, aby patřičně odůvodnil, z jakého důvodu představuje nepředložení specifikovaných příloh (přínejmenším jedné) natolik závažnou okolnost, aby značně ztížila postup stěžovatele v řízení, tím spíše, neměl-li stěžovatel přílohy k dispozici pouze po dobu čtyř pracovních dnů. Ani objektivní odpovědnost za přestupek (zde podle § 270 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek) nevylučuje posouzení materiálního znaku přestupku. Otázka, zda je v konkrétním případě protiprávní čin společensky škodlivý alespoň v minimálním stupni (tedy nikoliv zanedbatelně) nesouvisí s tím, zda pachatel za přestupek odpovídá objektivně, bez ohledu na zavinění (Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 152). Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s posouzením krajského soudu i ve vztahu k této námitce. Stěžovatel proto v dalším řízení opětovně zhodnotí, zda jsou žalobkyní tvrzené okolnosti týkající se nepředložení příloh zadávací dokumentace ve lhůtě (blíže viz mj. bod 6 rozsudku) způsobilé vyvrátit zákonnou domněnku společenské škodlivosti podle § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch a byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Současně zástupci žalobkyně náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Michala Šilhánka, advokáta.

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

pokračování

V Brně dne 22. července 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu