



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: **Městská část Praha 8**, IČO: 00063797
sídlem Zenklova 1/35, 180 48 Praha
zastoupený advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha

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 13. 10. 2020, sp. zn. ÚOHS-R0353/2015/VZ, č. j. ÚOHS-30998/2020/323/VVá,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13. 10. 2020, sp. zn. ÚOHS-R0353/2015/VZ, č. j. ÚOHS-30998/2020/323/VVá, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 18 580,50 Kč, a to k rukám jeho advokáta, JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Krajský soud v Brně obdržel žalobu, jíž se žalobce chtěl domoci rozsudku, že se jakožto zadavatel veřejné zakázky nedopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále „ZVZ“). S ohledem na okolnosti případu se soud měl zabývat také tím, zda v záhlaví uvedené rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda Úřadu“), které nyní žalobce napadá žalobou, bylo přijato po procesní stránce zákonným způsobem. Soud v této souvislosti předesílá, že se v důsledku okolností věci těmito otázkami podrobně nezabýval, neboť zjistil, že napadené rozhodnutí předseda Úřadu vydal v době, kdy již zanikla odpovědnost žalobce za případný správní delikt, a to z důvodu uplynutí promlčecí doby.
1. Z hlediska vývoje případu soud uvádí, že žalovaný obdržel dne 10. 2. 2012 a 29. 2. 2012 podněty k přezkoumání úkonů zadavatele – žalobce – učiněných v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky „*Centrum Palmovka – Výstavba budovy s kancelářskými a komerčními prostory a jejich následná správa s poskytováním souvisejících služeb*“ prostřednictvím soutěžního dialogu, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 15. 3. 2010 a uveřejněno v informačním systému o veřejných zakázkách dne 19. 3. 2010 pod ev. č. zakázky 60042912, ve znění opravy uveřejněné dne 2. 4. 2010, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 3. 4. 2010 pod ev. č. 2010/S 66-099344, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo uveřejněno v informačním systému o veřejných zakázkách dne 22. 10. 2010 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 23. 10. 2010 pod ev. č. 2010/S 207-315364 (dále také jen „*veřejná zakázka*“), a v souvislosti s uzavíráním smluv na poradenské služby.
2. Žalovaný ve věci zahájil řízení a rozhodl dne 10. 6. 2014 pod č. j. ÚOHS-S235/2013/VZ-12364/2014/523/OPi, tak, že se se žalobce dopustil celkem pěti správních deliktů dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ (výroky I. až V.), za což mu udělil pokutu ve výši 450 000 Kč (výrok VI.). Rozhodnutí žalovaného z 10. 6. 2014 následně předseda Úřadu zrušil rozhodnutím z 13. 7. 2015, č. j. ÚOHS-R234/2014/VZ-17406/2015/323/RBu, a vrátil věc žalovanému k novému projednání.
3. Poté vydal žalovaný rozhodnutí z 16. 10. 2015, č. j. ÚOHS-S0235/2013/VZ-34314/2015/521/OPi (dále „*prvostupňové rozhodnutí*“). Z něj jsou pro nynější spor relevantní především výroky II., IV. a IV., jimiž žalovaný rozhodl
 - ve výroku II. o spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ zadavatelem při zadávání předmětné veřejné zakázky tím, že nepostupoval v souladu s § 56 odst. 6 ZVZ, neboť v rámci požadavků na prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů v části 1.2 písm. d) kvalifikační dokumentace veřejné zakázky požadoval předložení akreditovaného certifikátu systému společenské odpovědnosti dle SA 8000 vydaného podle českých technických norem akreditovanou osobou, nebo předložení akreditovaného certifikátu rovnocenného certifikátu vydanému podle českých technických norem akreditovanou osobou v členském státě Evropské unie, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel uzavřel dne 15. 10. 2010 smlouvu na veřejnou zakázku,
 - ve výroku IV. o spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ zadavatelem při zadávání předmětné veřejné zakázky tím, že nedodržel postup stanovený v § 44 odst. 3 písm. f) ZVZ v návaznosti na § 6 ZVZ tím, že nejednoznačně,

a tedy netransparentně stanovil způsob hodnocení nabídek v rámci dílčího hodnotícího kritéria „*technické řešení Centra Palmovka*“, neboť není zřejmé, jaké nabídky budou zadavatelem v rámci tohoto dílčího hodnotícího kritéria hodnoceny jako výhodnější, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel uzavřel dne 15. 10. 2010 smlouvu na veřejnou zakázku,

- ve výroku VI. o uložení pokuty ve výši 150 000 Kč za spáchání správních deliktů uvedených ve výrocích II. a IV. prvostupňového rozhodnutí.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad. O něm rozhodl předseda Úřadu rozhodnutím z 8. 2. 2017, č. j. ÚOHS-R353/2015/VZ-04187/2017/323/LVa (dále „*rozhodnutí o rozkladu*“), kterým prvostupňové rozhodnutí ve výrocích IV. a VI. potvrdil a výrok II. změnil tak, že upřesnil vymezení nezákonného jednání zadavatele. K výroku II předseda Úřadu uvedl, že skutečnost, že by zadavatelem požadovaný certifikát splňoval podmínku vydání podle českých technických norem, zadavatel ani netvrdil, naopak zadavatel zastává názor, že daný certifikát vychází ze zásad mezinárodních norem týkajících se pracovních podmínek a mohlo by tedy teoreticky v úvahu pouze přicházet, že jde o „*rovnocenný doklad vydaný v členském státě Evropské unie*“ nebo o „*jiný doklad o rovnocenných opatřeních k zajištění jakosti*“. Jelikož se ovšem o doklad o opatření k zajištění jakosti vůbec nejedná (předmětem certifikátu je zejména ochrana práv zaměstnanců), nelze zadavatelem požadovaný certifikát podřadit ani pod tyto kategorie. Dále předseda Úřadu k výroku IV. prvostupňového rozhodnutí uvedl, že subjektivní hodnotící kritéria kladou vyšší nároky na jejich přesné vyjádření a způsob hodnocení tak, aby byla transparentní. Subjektivní hodnotící kritéria stejně jako objektivní hodnotící kritéria vyžadují, aby zadavatel předem určil, podle jakého klíče bude nabídky hodnotit, a uchazeči si tak mohli udělat představu, jak mají své nabídky koncipovat, aby v rámci hodnocení nabídek měli šanci na získání co nevyššího počtu bodů. Ze znění zadávacích podmínek nemohli mít uchazeči jasnou představu, co bude v kritériu „*technické řešení Centra Palmovka*“ vlastně hodnoceno. Vzhledem k tomu, že se předseda Úřadu fakticky ztotožnil s věcným posouzením žalovaného, ponechal znění výroku VI., tedy výroku o pokutě, ve znění prvostupňového rozhodnutí.
5. Proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Ten rozsudkem z 23. 9. 2020, č. j. 29 Af 28/2017-78 (dále „*zrušující rozsudek*“; všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), rozhodnutí o rozkladu zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ve vztahu k výroku týkajícímu se požadavku žalobce na předložení požadovaného certifikátu vytkl krajský soud žalovanému (resp. předsedovi Úřadu) nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Ohledně výroku týkajícího se hodnotících kritérií se krajský soud ztotožnil se závěry žalovaného a předsedy Úřadu. K výši pokuty krajský soud uvedl, že jelikož žalovaný uložil zadavateli (žalobci) jednu pokutu za oba správní delikty, přičemž z hlediska prvního z těchto deliktů jeho rozhodnutí neobstojí, není dán prostor pro to, aby se soud snížením pokuty nebo upuštěním od ní zabýval.
6. Poté rozhodl předseda Úřadu rozhodnutím, které je nyní napadeno žalobou, tak, že ve výroku I. výrok IV. prvostupňového rozhodnutí dle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) potvrdil a podaný rozklad zamítl. Ve výroku II. předseda Úřadu výrok VI. prvostupňového rozhodnutí dle § 152 odst. 6 písm. a) a § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil tak, že se žalobci za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku IV. prvostupňového rozhodnutí ukládá podle § 120 odst. 2 písm. a)

ZVZ pokuta ve výši 50 000 Kč. Předseda Úřadu takto rozhodl (pouze) v části věci ve smyslu § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ve zbytku, tedy ve vztahu k výroku II. prvostupňového rozhodnutí, rozhodl předseda Úřadu rozhodnutím z 12. 11. 2020, č. j. ÚOHS-32833/2020/323/VVá (dále jen „rozhodnutí předsedy Úřadu z 12. 11. 2020“), tak, že výrok II. prvostupňového rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě, vyjádření žalovaného a replika žalobce

7. Proti rozhodnutí předsedy Úřadu podal žalobce žalobu, v níž z velké části rozporoval procesní postupy, které vedly k vydání napadeného rozhodnutí, a v souvislosti s tím i hmotněprávní posouzení věci. Žalobce se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí v celém jeho rozsahu, neboť je přesvědčen, že v řízení před žalovaným došlo k zásadním procesním pochybením a ke zkrácením žalobce na jeho procesních právech, což mělo za následek vydání nesprávného a nezákonného rozhodnutí. Alternativně se žalobce domáhal toho, aby soud v souladu s § 65 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) rozhodl o upuštění od uložení trestu za správní delikt, neboť je přesvědčen, že skutek se nestal nebo není správním deliktem.
8. Podle žalobce vydal předseda Úřadu napadené rozhodnutí, aniž mu byl návrh rozhodnutí předložen rozkladovou komisí, jak to předepisuje § 152 odst. 3 správního řádu, a aniž byl tento návrh rozkladovou komisí projednán. Tím došlo k procesnímu pochybení tak závažného charakteru, že to způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí samo o sobě.
9. Dále žalovaný nezaslal žalobci před vydáním napadeného rozhodnutí oznámení o pokračování v řízení poté, co bylo jeho dřívější rozhodnutí zrušeno zrušujícím rozsudkem. Tím žalobci znemožnil uplatnění jakýchkoliv procesních práv, zasáhl do jeho legitimního očekávání nerespektováním ustálené správní praxe a zároveň vydal rozhodnutí, aniž by bylo zahájeno, a tudíž i vůbec vedeno, řízení. Tento postup je v rozporu s § 102 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 46 odst. 1 správního řádu.
10. Předseda Úřadu také nezákonně vydal rozhodnutí v části věci ve smyslu § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu, aniž k tomu byly splněny podmínky, tedy aniž by to povaha věci umožňovala.
11. Další vada napadeného rozhodnutí spočívá dle žalobce v tom, že žalovaný nezaslal žalobci výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Postupoval tak v rozporu s § 261 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „ZZVZ“).
12. Předseda Úřadu postupoval nezákonně i z toho důvodu, že rozhodl ve výroku II. napadeného rozhodnutí o změně výroku VI. prvostupňového rozhodnutí, aniž by tím plně vyhověl rozkladu. Tím rozhodl v rozporu s § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu, a zároveň uvedeným výrokem změnil prvostupňové rozhodnutí v rozporu se zásadou zákazu *reformatio in peius* vyjádřenou v § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“) v neprospěch žalobce.
13. Konečně žalobce trval na tom, že při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se ZVZ, neboť způsob hodnocení nabídek v rámci dílčího hodnotícího kritéria „technické řešení Centra Palmovka“ byl stanoven v souladu se ZVZ tak, jak ho vykládá současná judikatura, a nikoliv tedy netransparentně. Napadené rozhodnutí je tak nesprávné i co do skutkových zjištění a právních závěrů, resp. právního hodnocení. Žalobce zároveň trvá na tom, že i v případě rozhodnutí o trestu se žalovaný dopustil porušení právních předpisů, neboť

nepřihlédl k polehčujícím okolnostem, k čemuž byl povinen, případně tak učinil nepřezkoumatelným způsobem.

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl. V první řadě k tomu uvedl, že specifické okolnosti věci vedly k tomu, že vydání napadeného rozhodnutí nemusel předcházet návrh rozkladové komise dle § 152 odst. 3 správního řádu. V rozsahu nyní projednávané věci se totiž k záležitosti rozkladová komise vyjádřila již v roce 2017, před vydáním posléze soudem zrušeného rozhodnutí o rozkladu. Daný návrh komise se týkal i výroku IV. prvostupňového rozhodnutí, ohledně něhož krajský soud neshledal žádné pochybení. Předseda Úřadu tak byl vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku; ten se přitom od návrhu rozkladové komise v relevantní části nijak neodchýlil, protože bylo nadbytečné, aby o tomtéž skutku rozhodovala rozkladová komise znovu. Judikatura a odborná literatura, na kterou žalobce odkazuje, a která se zabývá obligatorním zapojením rozkladové komise do rozhodování o rozkladu, se nevztahuje k situaci rozhodování po zrušení rozhodnutí soudem (při faktickém potvrzení některého z výroků).
15. Za lichou považuje žalovaný i námitku, že žalobci nebylo zasláno oznámení o pokračování v řízení. I kdyby se snad jednalo o vadu, neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce totiž musel vědět, že po vydání zrušujícího rozsudku bude žalovaný v řízení pokračovat. Správní řád zároveň neukládá žalovanému povinnost zaslat účastníku řízení oznámení o pokračování v řízení. Nelze také mít za to, že po vydání zrušujícího rozsudku bylo třeba znovu formálně zahájit řízení; původní řízení (resp. řízení o rozkladu) se totiž po vydání rozsudku okamžitě „otevírá“. To plyne z povahy věci, znění zrušujícího rozsudku, odborné literatury i judikatury.
16. Podle žalovaného byly splněny i podmínky pro vydání částečného rozhodnutí, a to i v řízení o rozkladu. V daném případě byl předmět řízení právně dělitelný. Zároveň předseda Úřadu účelnost takového postupu odůvodnil v bodě 51 napadeného rozhodnutí. Část třetí správního řádu, kam spadá i § 148, dle něhož předseda Úřadu při vydání částečného rozhodnutí postupoval, je v odvolacím (rozkladovém) řízení aplikovatelná, přestože žalobce tvrdí opak. Zvolený postup také nijak nenarušil zásadu absorpce při ukládání trestu, které se žalobce dovolává, a není vadou, že předseda Úřadu výrok o pokutě vztáhl k výroku IV. prvostupňového rozhodnutí, pokud o dalším správním deliktu (dle výroku II. prvostupňového rozhodnutí) poté již meritorně nerozhodoval.
17. S přihlédnutím ke specifikům případu taktéž nebylo nutné, aby žalovaný vyzýval žalobce k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Nelze to dovodit z § 261 odst. 3 ZZVZ, ani z obecného § 36 odst. 3 správního řádu, neboť v rozkladovém řízení nebyly pořízeny žádné nové podklady, se kterými by se již předtím žalobce neměl možnost seznámit.
18. Rovněž změna prvostupňového rozhodnutí byla přípustná. I kdyby se ovšem jednalo o porušení § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu, které nepředvídá možnost změny prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení, pokud se tím plně nevyhoví odvolání, nejednalo by se o natolik závažnou vadu, že by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. O tom svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu.
19. Žalovaný také uvádí, že se napadené rozhodnutí v potřebném rozsahu a podobě vypořádalo s otázkou polehčujících a přitěžujících okolností. Zároveň zde nebyl prostor – ve vztahu k výroku IV. prvostupňového rozhodnutí – pro přehodnocování dosavadních závěrů žalovaného. To souvisí také s tím, že ve zrušujícím rozsudku posoudil krajský soud věc stejně jako předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu. Pokud nyní uvádí žalobce další judikaturu,

kteřý má po hmotněprávní stránce případu svědčit v jeho prospěch, nelze mu přisvědčit – jednak není s ohledem na okolnosti týkající se této judikatury a zrušujícího rozsudku prostor pro její zohlednění, jednak tato judikatura svým obsahem není přílehlavá v tom smyslu, že by podporovala žalobcovy závěry.

20. K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku. V ní uvedl, že správní řád vyžaduje, aby se před rozkladovým rozhodnutím vždy k věci vyjádřila rozkladová komise. V posuzovaném případě se přitom nejednalo toliko o formální požadavek, neboť rozkladová komise mohla odlišně posoudit otázku viny v případě jednotlivých přestupků, a především pak jinak posoudit otázku případného trestu a jeho výše. Dále žalovaný tím, že žalobci neoznámil pokračování v řízení, porušil svou vlastní – pro něj závaznou – správní praxi, čímž k žalobci přistupoval jinak než k jiným subjektům, a také mu znemožnil uplatnění procesních práv. Ani ze zrušujícího rozsudku nemohl žalobce dovodit, kdy a jak bude žalovaný dále v řízení pokračovat, zejména když jej krajský soud zavázal k došetření případu. Předseda Úřadu také rozhodl v netypicky krátkém časovém období od právní moci zrušujícího rozsudku. Žalobce trvá také na tom, že povaha věci neumožňovala vydání rozhodnutí v části věci; tomu bránila (nejen) související úprava dle přestupkového zákona, ale mj. také sám správní řád, který takový postup v rozkladovém (odvolacím) řízení neumožňuje. Podobně nepřípustný byl ve smyslu správního řádu postup, v jehož rámci předseda Úřadu v napadeném rozhodnutí změnil výrok VI. prvostupňového rozhodnutí. Zásadní vadu představuje též nezaslání výzvy k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Také hmotněprávní námitky byly důvodné; žalobce mohl namítat i nesprávné posouzení otázek, jimiž se soud dříve nezabýval, a byl zde prostor, také s přihlédnutím k vývoji rozhodovací praxe, že soud dojde v dalším řízení k jinému právnímu závěru než v řízení předchozím.

III. Posouzení věci soudem

21. Zdejší soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 a 2 s. ř. s., napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**, byť byla nakonec posuzována z jiných hledisek, než které uváděl žalobce.
22. Krajský soud nejprve posoudil, zda v nyní projednávané věci nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt v důsledku prekluze. Správní soudy jsou totiž povinny přihlížet k prekluzi práva, resp. k zániku odpovědnosti za správní delikt, z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda účastník řízení námitku prekluze uplatnil (např. rozsudky NSS z 30. 5. 2019, č. j. 5 As 25/2017-28, body 34 a 35, či z 27. 10. 2020, č. j. 8 As 86/2020-46, bod 35, a další tam citovaná rozhodnutí NSS a Ústavního soudu).
23. K zániku odpovědnosti žalobce za správní delikt, jehož se měl v nyní projednávané věci dopustit, došlo na základě aplikace pro žalobce (nej)příznivější právní úpravy.
24. Je třeba poznamenat, že otázkou posouzení věci z hlediska pozdější právní úpravy (zda tato právní úprava není pro žalobce příznivější) a posouzení zániku deliktní odpovědnosti se předseda Úřadu zabýval poměrně detailně v bodech 79 až 89 napadeného rozhodnutí. V souladu se zrušujícím rozsudkem dospěl k závěru, že pozdější právní úprava obsažená v ZZVZ pro žalobce příznivější nebyla.

25. Pakliže předseda Úřadu uzavřel, že k zániku odpovědnosti žalobce za správní delikt nedošlo, dospěl k tomu především na základě nesprávného, judikатурně překonaného, výkladu § 121 odst. 3 ZVZ, dle kterého *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezažáje řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán*. Předseda Úřadu zde odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně z 31. 7. 2017, č. j. 31 Af 16/2016-39. Ten přitom uváděl, že „[v] případě dotčeného ustanovení se jedná o kombinaci subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení řízení a ve vazbě na tuto lhůtu je řešen zánik odpovědnosti za správní delikt. Odpovědnost za správní delikt podle uvedeného ustanovení zaniká jednak v případě, že příslušný správní orgán nezažáje správní řízení do tří let ode dne, kdy získal vědomost o jednání, které by mělo být deliktem (kdy se o něm dozvěděl), anebo v případě, že ode dne spáchání deliktního jednání uplynulo pět let a správní orgán nezažáje do té doby řízení o deliktu. Zánik odpovědnosti za delikt není vázán na prostý běh času od spáchání správního deliktu, nýbrž rozhodujícím okamžikem, podle citovaného ustanovení, je (ne)zahájení správního řízení v určitém časovém úseku. Tím se uvedená právní úprava v daném období odlišovala např. od § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990, o přestupcích (dnes již zrušeného), dle kterého již nebylo možné přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, resp. od § 20 odst. 3 téhož zákona, dle kterého přerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začínal běh nové lhůty pro projednání přestupku; přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky. Zákon o přestupcích jasně vázal lhůtu pro prekluzi práva projednat přestupek na běh času od spáchání deliktu. Pětiletá lhůta v případě § 121 odst. 3 ZVZ limituje pouze maximální lhůtu, ve které může správní orgán zahájit řízení o správním deliktu, a to zjevně proto, aby oprávnění správního orgánu stíhat deliktní jednání nebylo bezbřehé a neomezeně dlouhé.“ V souvislosti s tímto rozsudkem předseda Úřadu v bodě 86 napadeného rozhodnutí zmínil, že „[v] posuzované věci došlo ke spáchání správního deliktu dne 15. 10. 2010, kdy zadavatel uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku. Pětiletá doba pro zánik odpovědnosti dle § 121 odst. 3 zákona tedy počala běžet dne 16. 10. 2010. Dne 26. 4. 2013 obdržel zadavatel od Úřadu oznámení o zahájení správního řízení ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona. Tímto dnem nastala skutečnost, která vylučuje, aby mohla uplynout doba dle § 121 odst. 3 zákona.“
26. Z hlediska úvah o pozdější právní úpravě na to navázal předseda Úřadu v bodě 87 svého rozhodnutí tak, že „[s] ohledem na § 112 odst. 1 ZOP [pozn. KS v Brně: přestupkového zákona] by mohlo přicházet v úvahu posouzení zániku odpovědnosti za dotčený přestupek v důsledku běhu promlčecí doby podle ZZVZ. Pětiletá promlčecí doba dle § 270 odst. 6 ZZVZ rovněž počala běžet dne 16. 10. 2010. Dne 26. 4. 2013 došlo v souladu s § 270 odst. 6 písm. a) ZZVZ k přerušení běhu promlčecí doby a počala běžet podle § 270 odst. 7 ZZVZ nová promlčecí doba v délce 5 let. Dne 10. 6. 2014 bylo vydáno napadené rozhodnutí. Vydáním původního rozhodnutí byl zadavatel uznán vinným ze spáchání správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, a tedy došlo v souladu s § 270 odst. 6 písm. b) ZZVZ k dalšímu přerušení promlčecí doby. Stejná situace se opakovala při vydání napadeného rozhodnutí dne 16. 10. 2015. Přerušením promlčecí doby počala běžet podle § 270 odst. 7 ZZVZ nová promlčecí doba v délce 5 let, přičemž odpovědnost za přestupek by zanikla nejpozději uplynutím 10 let od jeho spáchání [viz právní posouzení běhu promlčení dle rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 10. 12. 2019, č. j. ÚOHS-R0316/2016/VZ- 33930/2019/321/ZSř, body 38 a násl. (zejména pak bod 67)]. Ani kdyby bylo na případ nahlíženo optikou ZZVZ, nedošlo by k zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek v důsledku uplynutí promlčecí doby. ZZVZ tak nelze aplikovat z titulu příznivější právní úpravy ani zde.“
27. Pro upřesnění krajský soud dodává, že ZZVZ v § 270 odst. 5 až 8 stanoví, že

(5) *Promlčecí doba činí 5 let;*

(6) *Promlčecí doba se přerušuje a) oznámením o zahájení řízení o přestupku, b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným;*

(7) *Přerušením promlčecí doby počíná běžet promlčecí doba nová; a*

(8) *Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zanikne nejpozději uplynutím 10 let od jeho spáchání.*

28. Z terminologického hlediska krajský soud v této souvislosti připomíná, že ač právní úprava užívá termín „promlčecí doba“, nejde o institut promlčení, ale o prekluzi (zánik práva jeho neuplatněním), neboť zaniká odpovědnost za přestupek (srov. rozsudek NSS z 5. 2. 2015, č. j. 9 As 48/2014-28, bod 29), tj. nárok, resp. právo státu na potrestání pachatele přestupku v podobě vyslovení viny a uložení správního trestu (*Vetešník, P. § 29 [Důvody zániku odpovědnosti za přestupek] In: Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 236, bod 6).*
29. Jak již bylo zmíněno, podle žalovaného (resp. předsedy Úřadu) došlo ke spáchání správního deliktu 15. 10. 2010, a proto dle § 121 odst. 3 ZVZ počala následující den, 16. 10. 2010, běžet pětiletá promlčecí doba. Jelikož dne 26. 4. 2013 obdržel žalobce od žalovaného oznámení o zahájení správního řízení, nastala tímto dnem podle předsedy Úřadu skutečnost, která vylučuje, aby mohla uplynout doba dle § 121 odst. 3 ZVZ. Současně do doby pravomocného rozhodnutí ve věci neuplynula ani případně aplikovatelná maximální objektivní desetiletá doba dle § 270 odst. 8 ZZVZ. Podle předsedy Úřadu (a žalovaného) proto v nyní projednávané věci k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo.
30. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod *se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.* Věta druhá zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch obviněného či pachatele. Stejně pravidlo je promítnuto i do aktuálně účinného zákona upravujícího správní trestání, tedy do přestupkového zákona, který v § 2 odst. 1 stanoví, že *odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen "pachatel") příznivější.*
31. Krajskému soudu tak vznikla povinnost srovnat jednotlivá časová znění právní úpravy zániku odpovědnosti od okamžiku (údajného) spáchání deliktního jednání žalobcem (15. 10. 2010) až do rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, a rozsudek NSS z 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019-40, č. 4162/2021 Sb. NSS, bod 24).
32. Podle § 121 odst. 3 ZVZ, ve znění účinném do 5. 3. 2015 [tedy v době, kdy se žalobce dopustil jednání (15. 10. 2010), které žalovaný posoudil jako správní delikt], platilo, že *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad [pozn. KS v Brně: žalovaný] o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.*
33. Uvedené ustanovení však bylo již v průběhu správního řízení (před nabytím právní moci prvního rozhodnutí předsedy Úřadu o rozkladu z 13. 7. 2015 – viz bod 2 shora), s účinností

od 6. 3. 2015 novelizováno zákonem č. 40/2015 Sb. tak, že *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán* (podtržení doplnil KS v Brně). V podstatě shodně zněl § 270 odst. 3 ZZVZ ve znění účinném od 1. 10. 2016 do 30. 6. 2017, podle nějž *odpovědnost zadavatele za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán*.

34. Poslední v úvahu přicházející právní úpravou zániku odpovědnosti za přestupky na úseku zadávání veřejných zakázek, je § 270 ZZVZ, ve znění účinném od 1. 7. 2017 až do současnosti, tj. v době vydání nyní napadeného rozhodnutí o rozkladu. Právě na základě právní úpravy ZVZ ve znění zákona č. 40/2015 Sb., při zohlednění úpravy dle ZZVZ, zmíněné v předchozím bodě, dospěl předseda Úřadu v napadeném rozhodnutí k závěru, že k zániku odpovědnosti v daném případě nedošlo.
35. Podle § 2 odst. 5 přestupkového zákona platí, že při pozdějších změnách zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán, se použije zákona nejmírnějšího. Při několikeré změně právní úpravy je vždy třeba vybrat tu, která je pro pachatele nejpriznivější. Je tak třeba porovnat nikoli jen znění zákona účinná v době spáchání přestupku a v době rozhodování soudu či správního orgánu, ale i všechna znění, která byla případně účinná v mezidobí (rozsudek NSS z 12. 3. 2020, č. j. 6 As 266/2019-27, bod 13, a tam citovaná komentářová literatura).
36. Z uvedeného shrnutí jednotlivých právních úprav zániku odpovědnosti za správní delikty, resp. přestupky na úseku zadávání veřejných zakázek, tedy včetně deliktu (přestupku) podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, plyne, že v konkrétním případě žalobce je pro něj nejpriznivější úprava stanovená v § 121 odst. 3 ZVZ, ve znění účinném od 6. 3. 2015 do zrušení tohoto zákona k 30. 9. 2016, resp. v podstatě shodná úprava stanovená § 270 odst. 3 ZZVZ ve znění účinném od 1. 10. 2016 do 30. 6. 2017. Žalovaný, resp. předseda Úřadu, i při novém projednání posuzoval jednání žalobce optikou skutkové podstaty správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ; podobně jako krajský soud ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že není zásadního rozdílu dané skutkové podstaty oproti skutkové podstatě dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ (bod 42 zrušujícího rozsudku), resp. § 268 odst. 1 písm. b) ZZVZ (bod 82 napadeného rozhodnutí). I z toho důvodu bylo třeba aplikovat ZVZ (ve znění účinném od 6. 3. 2015) jako celek, tj. i na otázku zániku odpovědnosti (srov. *Šťastný, V. § 2 [Časová působnost]* In: *Bobadlo, D. a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Cit. dle ASPI).
37. Ustanovení § 121 odst. 3 ZVZ, ve znění účinném od 6. 3. 2015, upravovalo zaprvé tříletou subjektivní promlčecí dobu počínající okamžikem, kdy se žalovaný o správním deliktu dozvěděl. Před uplynutím této doby pak musel správní řízení o deliktu zahájit.
38. K jednání žalobce, jímž se měl dopustit správního deliktu, došlo 15. 10. 2010 uzavřením smlouvy na plnění veřejné zakázky. Žalovaný zahájil správní řízení 26. 4. 2013, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení (§ 46 odst. 1 správního řádu). Subjektivní promlčecí doba tedy byla dodržena, a to nezávisle na tom, kdy se žalovaný o správním deliktu dozvěděl (dle bodu 1 napadeného rozhodnutí obdržel dva podněty v únoru roku 2012). K zániku odpovědnosti žalobce za přestupek tedy nedošlo marným uplynutím subjektivní promlčecí doby.
39. Zadruhé pak § 121 odst. 3 ZVZ upravoval pětiletou maximální objektivní promlčecí dobu, v níž musí být řízení o správním deliktu pravomocně skončeno, jinak odpovědnost

za správní delikt zaniká. K tomu uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 31 rozsudku z 24. 4. 2023, č. j. 8 As 230/2021-47, výslovně, že „[b]yť by se tak na první pohled čistě na základě gramatického výkladu mohlo zdát, nejde o objektivní prekluzivní dobu pouze k zahájení řízení (srov. rozsudek NSS z 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016-45, body 21 až 30, a další na něj navazující rozsudky NSS, např. z 22. 12. 2021, čj. 4 As 298/2019-45, body 21 až 28, či z 28. 11. 2022, čj. 10 As 52/2021-144, body 49 až 53). Ač se uvedené rozsudky netýkají přímo ZVZ, vykládají funkci maximální objektivní doby, jež byla do 30. 6. 2017 i v jiných zákonech formulována zcela shodně (např. body 22 a 25 rozsudku NSS čj. 4 As 298/2019-45). Běh maximální objektivní pětileté doby se ani nepřerušoval doručením oznámení o zahájení správního řízení a vydáním (prvostupňového) rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. To ostatně plyne již z výše uvedené skutečnosti, že v této době musí být řízení pravomocně skončeno.“ Navíc, i to rozhodnutí o rozkladu, jímž byla věc poprvé pravomocně skončena, bylo zrušeno zrušujícím rozsudkem a správní řízení tak nebylo až do nabytí právní moci napadeného rozhodnutí pravomocně skončeno.

40. K jednání žalobce, jímž se měl dopustit správního deliktu, došlo 15. 10. 2010. Následující den, 16. 10. 2010, počala běžet pětiletá doba, která uplynula 15. 10. 2015. V této době nebylo správní řízení pravomocně ukončeno, neboť prvostupňové rozhodnutí je až z 16. 10. 2015, a o rozkladu proti tomuto rozhodnutí rozhodl předseda Úřadu (poprvé) 8. 2. 2017 (viz bod 4 tohoto rozsudku).
41. Soud tak konstatuje, že po předběžném posouzení věci dospěl, a to zejména s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu z 24. 4. 2023, č. j. 8 As 230/2021-47, že k marnému uplynutí maximální objektivní pětileté promlčecí doby (určené dle § 121 odst. 3 ZVZ, ve znění účinném od 6. 3. 2015 do zrušení tohoto zákona k 30. 9. 2016) tedy v nyní projednávané věci došlo skončením dne 15. 10. 2015. Tím zanikla odpovědnost žalobce za správní delikt dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ. Po tomto datu již žalovaný (předseda Úřadu) nemohl rozhodnout o vině žalobce a ani mu uložit trest. [Uvedená právní úprava tak byla pro žalobce nejpriznivější. Ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona nemohlo na uvedeném závěru ničeho změnit, neboť s ohledem na zásah Ústavního soudu (nález ÚS z 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb.) již není součástí právního řádu.]
42. Zároveň si soud byl vědom, že zohlednění rozsudku Nejvyššího správního soudu z 24. 4. 2023, č. j. 8 As 230/2021-47, mohlo do věci vnést jistý prvek překvapivosti, a to rovněž s ohledem na závěry zrušujícího rozsudku a na to, že otázku prekluze strany v řízení dosud nenadnesly. Krajský soud proto považoval za nezbytné předejít eventuální překvapivosti svého rozhodnutí pro účastníky řízení. Proto je vyzval, aby se k předběžnému názoru soudu na tuto problematiku vyjádřili. Žalovaný se nevyjádřil, žalobce se s předběžným názorem krajského soudu ztotožnil ve vyjádření z 31. 5. 2023.
43. Po vyjádření žalobce a zjištění, že žalovaný se k věci již nevyslovil, dospěl soud k závěru, že nemá důvod přehodnocovat závěr, ke kterému dospěl již v rámci „mezitímního“ vyhodnocení případu. Krajský soud tak konstatuje, že napadené rozhodnutí předseda Úřadu vydal v době, kdy již došlo k zániku odpovědnosti žalobce za delikt (viz body 40 a 41 tohoto rozsudku). Vzhledem k uvedenému je již bezpředmětné zabývat se kasačními námitkami mířícími do věci samé.
44. K věci soud doplňuje ještě dvojí. První okolností, kterou je třeba zmínit, je fakt, že by přinejmenším teoreticky bylo možné dovozovat, že krajský soud ve zrušujícím rozsudku v podstatě implicitně posoudil, že v době jeho rozhodování k zániku odpovědnosti žalobce

za správní delikt nedošlo (srov. rozsudek NSS z 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS, bod 27 a další tam citovaná judikatura; Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 937-938, bod 31). I při vědomí vázanosti soudu svým vlastním rozhodnutím z minulosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS) se soud domnívá, že je třeba aby se od daného – mlčky provedeného – hodnocení odchýlil. V předchozím řízení totiž problematiku prekluze žádná ze stran rovněž relevantně nenadnesla a následnou jasnou změnu interpretace lhůt týkajících se zániku odpovědnosti za správní delikt (přestupek) na poli zadávání veřejných zakázek v podstatě přinesl až rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 4. 2023, č. j. 8 As 230/2021-47. Po této judikатурní změně (a poté, co se k dané otázce měly obě strany možnost vyjádřit) by krajský soud považoval za nepřipadné setrvávat na (eventuálně dovoditelném) předchozím implicitním posouzení přiblížené problematiky, tedy že k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo (opačný postup by byl např. v rozporu s principem procesní ekonomie, neboť v kasačním řízení by rozsudek krajského soudu byl s největší pravděpodobností zrušen a vedlo by to k dalšímu prodlužování řízení).

45. Druhou na závěr připomenutou okolností je to, že žalobce ve vyjádření z 31. 5. 2023, v němž jinak považoval za správnou aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu z 24. 4. 2023, č. j. 8 As 230/2021-47, na nynější případ, navrhl, aby soud i přes zánik odpovědnosti za správní delikt ve věci „meritorně“ rozhodl. Konkrétně žalobce navrhl, aby soud postupoval analogicky dle § 11 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Dle žalobce tak měl soud napadené rozhodnutí zrušit, a to s ohledem na celkovou délku řízení a žalobcovo legitimní očekávání, že jeho postup bude shledán souladným s právem, tedy že bude postaveno najisto, že přestupek (správní delikt) nespáchal.
46. Pro žalobcem navržený postup neshledal soud důvod. Soud je toho názoru, že není namístě doplňovat do značné míry autonomní procesní úpravu dle s. ř. s. (srov. důvodová zpráva k s. ř. s., resp. Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 508, bod 1), u níž je dána nanejvýš subsidiární aplikace zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (viz § 64 s. ř. s.) analogickou úpravou dle trestního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na výše uvedené krajský soud napadené rozhodnutí předsedy Úřadu zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
48. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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.
49. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova zástupce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, další písemné podání ve věci a vyjádření k výzvě soudu z 31. 5. 2023 ve výši jedné poloviny odměny za úkon, neboť se jednalo o relativně jednoduchý úkon) a čtyři režijní paušály, a to ve výši 3 × 3 100 Kč, 1 × 1 550 Kč a 4 × 300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4

písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 11 odst. 2 ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu (to ve vztahu k vyjádření z 31. 5. 2023), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 12 050 Kč (soud naopak nepřiznal náhradu nákladů řízení za úkon spočívající v návrhu na přiznání odkladného účinku, neboť tento úkon mohl být učiněn již společně s podáním žaloby). Protože je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 530,50 Kč, odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč (viz usnesení zdejšího soudu z 11. 1. 2021, č. j. 29 Af 82/2020-45, jímž byl návrh na přiznání odkladného účinku zamítnut). Zdejší soud se totiž ztotožnil s názorem vysloveným Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61, že neúspěšné podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě či na vydání předběžného opatření bez dalšího neznámá, že náklady vynaložené v souvislosti s tímto úkonem jsou náklady nedůvodnými ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Využití možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (resp. na vydání předběžného opatření) jako institutu výslovně upraveného v s. ř. s., aniž by šlo o zjevné zneužívání tohoto institutu (např. co do počtu opakovaných návrhů), nákladem nedůvodně vynaloženým k ochraně práv ve shora uvedeném smyslu není. Nic na tom nemění ani ta skutečnost, že takový návrh nebyl úspěšný, a tedy nevedl k přiznání odkladného účinku žaloby či vydání předběžného opatření. Rozhodný je pouze úspěch účastníka ve věci samé.

50. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 18 580,50 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

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 20. června 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu