



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Václava Štencla, MA, a Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., ve věci

žalobce: **Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání, státní příspěvková organizace, IČO 72029455**
sídlem Jankovcova 933/63, 170 00 Praha 7
zastoupený advokátem JUDr. Josefem Donátem, 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 žalovaného ze dne 3. 8. 2023, č. j. ÚOHS-29242/2023/162,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 8. 2015, č. j. ÚOHS-S1091/2014, S354/2015/VZ-21931/2015/542/JVo, uznal žalobce vinným ze spáchání dvou správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění účinném k 31. 10. 2014 (dále jen „ZVZ“). Měl se jich dopustit tím, že a) nedodržel postup stanovený v § 21 odst. 2 ZVZ, jestliže dne 31. 10. 2014 uzavřel smlouvu v jednacím řízení bez uveřejnění s dodavatelem z důvodu krajně naléhavého případu, aniž by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a b) uzavřel smlouvu s dodavatelem bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení podle ustanovení § 146 odst. 1 ZVZ, ačkoli byl povinen toto oznámení uveřejnit. Za tyto správní delikty žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč. Předseda žalovaného následně rozhodnutím ze dne 6. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R277/2015/VZ-36916/2016/322/KBe, zamítl rozklad žalobce podaný proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno Krajským soudem v Brně, nejprve rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, č. j. 31 Af 80/2016-85, a posléze (poté, co byl tento rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 5 As 340/2018-64) rozsudkem ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164 (kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 11. 5. 2023, č. j. 9 As 220/2022-33). Předseda žalovaného proto o rozkladu rozhodoval znovu a rozhodnutím ze dne 3. 8. 2023, č. j. ÚOHS-29242/2023/162, potvrdil výrok prvostupňového rozhodnutí o vině ve vztahu k prvnímu ze správních deliktů a v této části rozklad zamítl (výrok I.), zrušil výrok o vině ve vztahu k druhému ze správních deliktů a řízení o něm zastavil (výrok II.), změnil výrok o pokutě tak, že ji snížil na částku 350 000 Kč (výrok III.), a zrušil výrok o uložení zákazu plnění smlouvy a řízení v této části zastavil (výrok IV.).

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že žalovaný učinil nesprávný závěr o tom, že stav krajní naléhavosti v říjnu 2014 způsobil žalobce sám svým jednáním. Nesprávně totiž vyhodnotil objektivní okolnosti, které vedly ke zpoždění se zahájením původního řízení. Zdržení způsobilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále „MŠMT“) z pozice normotvůrce. V této otázce žalovaný neprovedl vlastní hodnocení předložených důkazů. Žalovaný vychází z nesprávného závěru, že důvodem zpoždění původního řízení byly změny prováděné v době od dubna 2014. Pronáší přitom nevhodné a nerealistické úvahy o tom, jak žalobce mohl změnit předmět plnění původního řízení tak, aby zadávací řízení stihl dokončit. Úvahy žalovaného odporují podkladům rozhodnutí a ignorují dřívější argumentaci žalobce. Žalovaný také činil nesprávné a arbitrární úvahy ohledně lhůt, které měl žalobce zohlednit v rámci přípravy harmonogramu. Žalovaný činil věcně nedůvodný rozdíl mezi během blokační lhůty jako samostatným zákonným institutem a mezi zdržením způsobovaným vydáním předběžného opatření žalovaným. Porušil dále povinnost rozhodnout v pochybnostech ve prospěch obviněného a ignoroval apel krajského soudu, aby přihlédl k okolnostem zdržení se zahájením původního řízení jako k okolnostem, které vylučují odpovědnost žalobce za přestupek, ani je neposoudil jako polehčující okolnost pro snížení pokuty.
3. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že jelikož nedošlo ke změně skutkového či právního stavu, postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu. Odkazuje na prvostupňové rozhodnutí, napadené rozhodnutí, svá vyjádření v předchozích soudních řízeních i rozsudky soudů a dále se vyjadřuje pouze k nově uplatněné argumentaci. Setrvává

na závěru, že zdržení původní veřejné zakázky je dílem interních záležitostí v rámci žalobce a MŠMT jako jeho zřizovatele. Mediální výstupy nejsou reálnou normotvorbou. Žalobce nečekal na legislativní změnu, nýbrž výhradně na souhlas ministra. Argumentace žalovaného týkající se lhůt, s nimiž má zadavatel počítat, byla vždy konzistentní. Tvrdí-li žalobce, že nejzazším termínem uzavření smlouvy bylo 31. 10. 2014, ignoruje první závazně stanovený milník v podobě akceptace prováděcího projektu do 30. 9. 2014, stanovený v zadávacích podmínkách. Neexistuje žádná pochybnost o příčině zdržení ani o tom, s jakými časovými úseky měl žalobce v původním zadávacím řízení počítat. Žalobce odpovídá za opožděný souhlas ministra jako svého zřizovatele. Žalobce se proto nemůže zprostit odpovědnosti tvrzením, že udělal fakticky vše správně, aby se nezákonnému jednání vyhnul. Jistý apel na žalovaného při ústním vyhlášení rozsudku zazněl. Byl ale pronesen neurčitě a krajský soud nepovažoval za důležité jej zanést do rozsudku. Tím méně by měl být žalovaný povinen jej v napadeném rozhodnutí zohlednit. I kdyby jej zohlednil, nemohlo se jednat o aplikaci § 121 odst. 1 ZVZ, ale maximálně o dílčí polehčující okolnost, která by se v pokutě odrazila minimálně.

4. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou. Nad rámec žalobních námitek doplňuje, že se právní stav podstatně změnil nazíráním krajského soudu vyjádřeným již v rozsudku ze dne 26. 9. 2018 a následným předložením důkazů žalobcem. S nimi se napadené rozhodnutí vypořádalo nedostatečně. Žalobce označuje argumentaci žalovaného za hrubě manipulativní a poukazuje na relevanci mediálních zpráv jako důkazu o přípravě legislativy. Závěry o tom, že normotvorná činnost neprobíhala, nemají oporu ve správním spise. Žalobce brojí také proti úvahám týkajícím se započítávání blokačních lhůt. Žalovaný podle něj nesprávně zaměňuje formální nastavení zadávacích podmínek a reálné potřeby a možnosti žalobce. Žalobce reálně mohl smlouvu uzavřít až do 31. 10. 2014.
5. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích.

III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a řízení předcházející jeho vydání v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Podkladem pro rozhodnutí byl obsah správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
7. Předně soud uvádí, že se v tomto případě jedná o opakované posouzení věci (viz shora citované rozsudky Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu), v rámci něhož již není prostor pro opětovné posuzování týchž otázek a polemiku s dřívějším právním názorem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50). Závazným právním názorem krajského soudu je při dalším rozhodování v téže věci vázán nejen žalovaný, ale také sám krajský soud.

III.a Postavení MŠMT při vzniku stavu krajní naléhavosti

8. Nejprve se soud zabýval postavením MŠMT při vzniku stavu krajní naléhavosti, která byla důvodem pro zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Krajský soud v rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164, vyšel z toho, že samotná existence krajní naléhavosti nebyla mezi účastníky sporná. Krajní naléhavost spočívala v nemožnosti dokončení původního zadávacího řízení, v němž jeden z dodavatelů podal návrh

k žalovanému na přezkum úkonu zadavatele. Žalobce měl vznik této situace zapříčinit pozdním zadáním veřejné zakázky, které mělo být způsobeno pozdním souhlasem ministra MŠMT, jenž byl pro zadání veřejné zakázky nezbytný. Spornou byla v první řadě otázka, zda je pozdní souhlas ministra MŠMT přičitatelný žalobci. Krajský soud rozlišil situace, kdy ministr MŠMT vystupuje z pozice zřizovatele žalobce a kdy ministr či MŠMT jako celek vystupují jako normotvůrce. V prvním případě se jedná fakticky o interní úkony žalobce, které jsou proto přičitatelné žalobci. V druhém případě MŠMT stanovuje obecně závazná pravidla, která jsou platná nejen pro žalobce, ale *erga omnes* (primárně jde o pravidla obsažená ve vyhlášce č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou). V druhém případě tedy MŠMT či ministr vystupují v roli, která je od žalobce oddělená, a takové jednání proto není žalobci přičitatelné.

9. Krajský soud ve svém rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164, učinil k této otázce následující závěry: *„Předně konstatuje, že samotná existence vnitřní směrnice o zadávání veřejných zakázek by nemohla být důvodem pro vyvinění žalobce s tvrzením, že odpovědnost za zpoždění zakázky nese jeho zřizovatel, pokud by se jednalo pouze a výlučně o interní vztah žalobce a jeho zřizovatele. Takovým důvodem by mohla být pouze situace, kdy by soud shledal za prokázané, že ministerstvo v době relevantní pro zadání veřejné zakázky (první polovina roku 2014) podnikalo kroky k přijetí nové právní úpravy ovlivňující její předmět, a zároveň bylo reálné možné tuto právní úpravu přijmout včas tak, aby byla účinná již ve vztahu ke státním maturitám roku 2015. V takovém případě by totiž bylo ze strany žalobce jakožto adresáta normativního aktu ministerstva nutným postupem vyčkat rozhodnutí ministerstva a posečkat s realizací zadávacího řízení. Případná následná nutnost zadat jej v jednacím řízení bez uveřejnění by nemohla být přičítána žalobci. O takovou situaci se však v projednávaném případě nejedná. Žalobce ve svých podáních odkazoval na řadu dokumentů, které měly prokázat jednání o změně podob státních maturit již od roku 2015. Soud se těmito dokumenty zabýval, provedl je na ústním jednání jako důkaz, a shledal, že neposkytují dostatečnou oporu pro závěr, že záměr ministerstva změnit podobu státních maturit byl realizovatelný již od roku 2015. Naopak má za to, že již v době vedení jednání o změně podoby státních maturit bylo vysoce nepravděpodobné, že by tato nová podoba mohla být realizovatelná už ve vztahu k roku 2015.“*
10. Konkrétněji se pak soud zabýval dokumenty nazvanými Zápis z 27. porady vedení ze dne 4. 8. 2014 a Ustavení národních kulatých stolů pro vzdělávání z března 2014. Uvedl pak, že *„[z]e žalobcem doložených dokumentů sice vyplývá, že v první polovině roku 2014 probíhala jednání o možné změně modelu státních maturit, avšak z ničeho nevyplyvá, že by se taková změna mohla reálně udát již ve vztahu k roku 2015 tak, aby se jednalo o skutečnost relevantní pro postup žalobce při zadávání původní veřejné zakázky.“*
11. Následně pak soud uzavřel, že *„v nyní projednávaném případě došlo k odložení zahájení původního zadávacího řízení nikoli z důvodů působících erga omnes, nýbrž z důvodů na straně žalobce, resp. jeho zřizovatele, které jsou čistě interní záležitostí.“* Jinými slovy krajský soud jednoznačně uzavřel, že odložení zahájení původního zadávacího řízení (v jehož důsledku došlo ke vzniku stavu krajní naléhavosti) zapříčinilo jednání MŠMT směřované výlučně k žalobci. MŠMT vystupovalo v roli zřizovatele žalobce, jednalo se tak o interní úkony přičitatelné žalobci. Důvodem odložení nebyla činnost MŠMT v roli legislativního orgánu, tj. činnost směřující *erga omnes*.
12. Uvedený závěr představuje závazný právní názor, jímž byl předseda žalovaného v dalším řízení vázán. Předseda žalovaného proto nepochybil, jestliže rozhodl v souladu s tímto

závazným právním názorem, a krajský soud nemá žádný prostor pro to, aby se od něj odchýlil. Nelze souhlasit se žalobcem, že by došlo ke změně právního stavu, která by takové odchýlení ospravedlňovala. Předně by taková změna musela nastat po vydání rozsudku krajského soudu ze dne 2. 11. 2022. Spatřuje-li tedy žalobce změnu právního stavu v názoru krajského soudu vyjádřeném v rozsudku ze dne 26. 9. 2018, pak se nemůže jednat o změnu právního stavu nastalou po vydání rozsudku ze dne 2. 11. 2022. Změna právního stavu nemohla nastat ani nově předloženými důkazy, jak namítá žalobce. Ty by mohly vést toliko ke změně zjištěného skutkového stavu. Ani k tomu však nedošlo.

13. Žalobce po vydání rozsudku ze dne 2. 11. 2022 poukázal na mediální vyjádření ministra MŠMT na zpravodajských webech www.denik.cz, www.parlamentnilisty.cz a www.aktualne.cz. Hodlal jimi prokazovat své tvrzení, že nebylo vyloučeno, že koncepční změna maturit bude provedena již pro rok 2015. S ohledem na to, že žalobce těmito články neměl v úmyslu prokazovat žádnou formalizovanou legislativní činnost MŠMT, nebylo vůbec možné v nich uváděné skutečnosti považovat za nové skutečnosti, které by odůvodňovaly odchýlení se od závazného právního názoru krajského soudu. Z rozsudku ze dne 2. 11. 2022 je totiž zcela zřejmé, že pouhá hypotetická možnost legislativní změny již od roku 2015 nemohla být postačující. Prosté nevyloučení legislativní změny již od roku 2015 ze strany ministra MŠMT není projevem ani důkazem konkrétní legislativní činnosti směřující k této variantě. Není podstatné, zda je legislativní proces MŠMT vždy dostatečně formalizován. Podstatné je, že dokud tento proces není nijak formálně zachycen, nemůže se jednat o legislativní proces, který by mohl v zadavateli vzbuzovat potřebu vyčkávat na jeho ukončení. Vztaheno k nyní projednávané věci, zpoždění původního zadávacího řízení nebylo způsobeno legislativní činností MŠMT, neboť neexistuje žádný formalizovaný podklad, který by o takové legislativní činnosti vypovídal a který by mohl být reálným důvodem pro pozdní zadání veřejné zakázky.
14. Žalobce si klade otázku, zda existuje jiný rozumný, logický důvod pro odkládání souhlasu ministra než ten, který předkládá žalobce. Problém však může spočívat právě v tom, že mohl také existovat důvod (respektive spíše pohnutka), který nebyl rozumný, a právě proto nemohl ospravedlňovat porušení pravidel stanovených v ZVZ. Takovým nerozumným důvodem mohlo být vyčkávání proto, že legislativní změna stále není ještě na 100 % vyloučena (což není takřka nikdy). Pro posuzování dané věci přitom není potřeba zjistit pohnutky ministra (soud proto neprováděl žalobcem navržené důkazy svědeckými výpověďmi ministra MŠMT „*ohledně jeho skutečných záměrů v únoru 2014*“ či blíže neurčených pracovníků MŠMT, kteří měli dosvědčit „*skutečné úvahy a záměry projednávané na MŠMT*“), nýbrž pouze to, zda existoval pro oddalování souhlasu rozumný důvod v podobě přípravy (nikoliv pouhého nevylučování) legislativní změny. Takový rozumný důvod zjištěn nebyl, respektive jeho existence byla vyvrácena.
15. Lze uzavřít, že po vydání rozsudku dne 2. 11. 2022 nedošlo k relevantní změně skutkového ani právního stavu. Pro úplnost pak lze poznamenat, že závazný právní názor krajského soudu nelze zvrátit ani poukazem na úvahy vyslovené soudy v předchozích rozsudcích. Kromě toho, že se nejedná o skutečnosti nastalé po datu 2. 11. 2022, soudy se v dřívějších rozsudcích ani uvedenou otázkou věcně nezabývaly.
16. Žalobce tedy ve své žalobě fakticky pouze polemizuje se závazným právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164. Tato polemika však nemůže být důvodem pro to, aby se krajský soud od svého závazného právního názoru odchýlil. Žalobní námítky týkající se postavení MŠMT při vzniku stavu

krajní nouze jsou nedůvodné, přičemž v podrobnostech soud odkazuje na uvedený rozsudek.

III.b Lhůty, s nimiž měl žalobce počítat při zadávání původní veřejné zakázky

17. Dále se krajský soud zabýval námitkami, které směřují k otázce, s jakými lhůtami měl žalobce při zadávání původní veřejné zakázky počítat. Tato otázka je relevantní pro závěr, zda skutečně bylo původní zadávací řízení zadáno příliš pozdě, což je jedním z předpokladů pro závěr, že stav krajní nouze zavinil žalobce.
18. Také touto problematikou se krajský soud zabýval již v rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164. Konkrétně bylo tehdy, stejně jako nyní, sporné, zda žalobce měl při zadávání původní veřejné zakázky počítat jak s blokační lhůtou stanovenou v § 82 odst. 1 ve spojení s § 110 odst. 4 ZVZ (lhůta pro podání námitek proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky), tak s dvěma blokačními lhůtami dle § 111 odst. 5 ZVZ (lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, a je-li tento návrh podán včas, lhůta 45 dnů ode dne doručení námitek). Krajský soud k této otázce zaujal zcela jednoznačné stanovisko, že pro dané účely není důvod blokační lhůty rozlišovat a zadavatel musí se všemi těmito lhůtami počítat.
19. Zároveň krajský soud v uvedeném rozsudku vysvětlil, proč není potřeba naopak počítat s celou délkou možného správního řízení před žalovaným, proč vnímá rozdílně situaci, kdy je jako výjimečný institut použito předběžné opatření, a proč se ve svých úvahách na první pohled částečně odchýlil od svého předchozího rozsudku, ve kterém ovšem činil závěry pouze v otázce přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
20. Namítá-li žalobce, že předseda žalovaného ve svých úvahách odmítá zohlednit, že reálný nejzazší termín uzavření smlouvy byl 31. 10. 2014, nikoliv 30. 9. 2014, pak opět fakticky rozporuje závazný právní názor krajského soudu. Také tuto otázku totiž krajský soud závazně posoudil v rozsudku ze dne 2. 11. 2022. Výslovně uvedl, že dle harmonogramu měla být akceptace objednatelům realizována nejpozději 30. 9. 2014. Vycházel stejně jako předseda žalovaného z toho, že tento termín byl prvním závazně stanoveným milníkem, k němuž měla být ukončena akceptace prováděcího projektu. Operuje-li žalobce s jakýmsi reálným nejzazším termínem, pak ten nemá v zadávací dokumentaci oporu. Při zadávání původní veřejné zakázky sám žalobce s žádným takovým nejzazším termínem zjevně nepočítal. Chce-li snad nyní tvrdit, že reálně nemusel formální podmínky, které sám nastavil, splnit, pak se mýlí a zcela popírá smysl zadávací dokumentace. Pouze na okraj lze dodat, že i kdyby žalobce skutečně mohl termín akceptace prováděcího projektu ignorovat, nezohledňoval by ani jím uváděný reálný nejzazší termín všechny výše uvedené blokační lhůty.
21. V podrobnostech k otázce lhůt, které měly být při zadávání původní veřejné zakázky zohledněny, soud opět odkazuje na odůvodnění svého rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164. I v tomto případě totiž žalobce v žalobě pouze polemizuje se závazným právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Lze zopakovat, že taková polemika nemůže být důvodem pro to, aby se krajský soud od svého závazného právního názoru odchýlil. Žalobní námitky týkající se otázky lhůt, s nimiž měl žalobce počítat při zadávání původní veřejné zakázky, jsou proto nedůvodné.

III.c K možným změnám prováděným po dubnu 2014

22. Nad rámec zpochybňování závazného právního názoru krajského soudu žalobce samostatně zpochybňuje dvě dílčí úvahy předsedy žalovaného, které se týkají obou výše uvedených sporných (avšak krajským soudem již v předchozím rozsudku vyřešených) otázek. Zaprvé, předseda žalovaného v odstavci 53 napadeného rozhodnutí uvedl, že jestliže zadavatel po dubnu 2014 měnil parametry veřejné zakázky a tyto změny měly za důsledek zdržení zahájení původního zadávacího řízení, nelze je přičítat jiné osobě než zadavateli. Zadruhé, v odstavci 67 vyslovil úvahu, že žalobce mohl v zadávacích podmínkách původního zadávacího řízení slevit ze svých požadavků.
23. Kromě toho, že ani těmito námitkami nemůže žalobce zvrátit dříve vyslovený závazný právní názor krajského soudu, jedná se o námitky nedůvodné také proto, že žalobce uvedené úvahy vytrhává z kontextu a přisuzuje jim význam, který předseda žalovaného nechtěl vyjádřit a nevyjádřil.
24. V případě první úvahy předseda žalovaného výslovně uvedl, že i když byly změny způsobeny zřizovatelem zadavatele, nejedná se o takovou okolnost mimo vliv zadavatele, která by ho zprošťovala povinnosti zadat veřejnou zakázku v řízení, které zajišťuje otevřenou a transparentní soutěž. Předseda žalovaného tedy rozhodně nechtěl vzbudit dojem, že důvodem zdržení nebylo jednání MŠMT.
25. V případě druhé úvahy předseda žalovaného pouze uvedl příklad toho, jak mohl žalobce přizpůsobit podmínky nebo harmonogram původní veřejné zakázky. Nejedná se však rozhodně o nosný důvod rozhodnutí, ani o výslovný požadavek, jak žalobce postupovat měl. Jedná se toliko o úvahu přímo navazující na závěr, že si musel být žalobce vědom toho, že s ohledem na zákonné lhůty bylo předvídatelné, že stanovený harmonogram původní veřejné zakázky nebude možné dodržet. Správnost či nesprávnost této doplňující úvahy nemůže nic změnit na závěru, že stav krajní naléhavosti byl způsoben činností ministra MŠMT v pozici zřizovatele žalobce, která byla tudíž přičitatelná žalobci.

III.d Povinnost rozhodnout v pochybnostech ve prospěch obviněného

26. Žalobce dále namítá, že byl předseda žalovaného povinen rozhodnout v pochybnostech v jeho prospěch na základě § 69 odst. 2, věty druhé zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
27. Předně je nutno upozornit, že citované ustanovení představuje zakotvení zásady *in dubio pro reo* do přestupkového řízení. Tato zásada se přitom vztahuje výlučně k pochybnostem ohledně zjištěného skutkového stavu, nikoliv k případným pochybnostem o výkladu zákona. Porušení daného ustanovení tedy nemůže pramenit z údajné arbitrárnosti úvah o tom, které blokační lhůty měl žalobce zohledňovat. Jedná se zde výlučně o právní otázku, nikoliv o spor ohledně zjištěného skutkového stavu.
28. Krajský soud má za to, že nevznikly žádné reálné pochybnosti o tom, že se skutek stal tak, jak jej žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí popsal. Pokud jde o tvrzenou legislativní činnost MŠMT, nejenže je nepravděpodobná (ostatně sám žalobce zde hovoří toliko o jakémsi normotvorném úmyslu ministra), ale ve věci lze mít za jednoznačně prokázané, že opožděné zadání původní veřejné zakázky bylo zapříčiněno jednáním ministra MŠMT jako zřizovatele žalobce.
29. Soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí není v rozporu s § 69 odst. 2 větou druhou zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

III.e Nerespektování pokynu soudu

30. Žalobce dále namítá, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor krajského soudu, jestliže ignoroval apel soudu vyslovený při ústním vyhlášení rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 31 Af 80/2016-164.
31. Soudce zpravodaj při ústním odůvodňování uvedeného rozsudku na závěr adresoval vůči žalovanému určitý apel, aby zohlednil povahu žalobce a jeho postavení vůči MŠMT a aby k těmto otázkám přihlédl v rámci stanovení sankce. Tento apel pak nebyl výslovně promítnut do písemného vyhotovení rozsudku. Krajský soud se ostatně samotnou pokutou v písemném vyhotovení rozsudku pro nadbytečnost nezabýval (odstavec 126 rozsudku). Tehdy napadené rozhodnutí se totiž vztahovalo ke dvěma správním deliktům a krajský soud shledal, že u jednoho z nich zanikla trestnost. V písemném vyhotovení rozsudku proto k pokutě toliko uvedl, že „[t]ou se bude zabývat žalovaný v novém posouzení věci a znovu posoudí, jaká sankce je vzhledem k vytykanému správnímu deliktu vhodná.“ Tato úvaha částečně s ústně vysloveným apelem koresponduje, neboť v něm krajský soud taktéž *de facto* požadoval, aby žalovaný při stanovení sankce přihlédl ke všem okolnostem dané věci.
32. Pro posuzovanou věc je předně podstatné, že uvedený apel nepředstavoval závazný právní názor.
33. Za závazný právní názor lze považovat pouze konkrétní pokyn, jak má správní orgán v dalším řízení postupovat, nebo soudem provedený výklad či aplikace právního předpisu, který má správní orgán při svém dalším rozhodování respektovat. I s ohledem na zásadní význam závazného právního názoru pro další postup správního orgánu musí být z tohoto názoru jasně patrné, že jeho nerespektování by představovalo protiprávní postup. Nemůže jít tedy o pouhé doporučení či o neformální požadavek, který z právní úpravy neplyne.
34. Mohou se však vyskytnout situace, kdy na jednu stranu určitý postup není zákonem stanoven jako povinný, na stranu druhou ale může být z praktického či lidského pohledu žádoucí. Obdobně může dojít k tomu, že postup správního orgánu není přímo protiprávní (potažmo nemá za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé), avšak opět ze spíše mimoprávních důvodů není vhodný. V těchto případech soudy někdy přistupují právě k určitým apelům vůči žalovanému (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 1 Azs 500/2020-24, nebo ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50), žalobci (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2024, č. j. 10 As 280/2023-123) nebo i obecně ve vztahu ke krajským soudům (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43). I z formulace těchto apelů je zpravidla zřejmé, že nejde o závazný právní názor, který by měl správní orgán či soud promítnout konkrétním způsobem do svého rozhodnutí. Naopak, jak je patrné z odkazovaných rozhodnutí, tyto apely jsou často výslovně uváděny „nad rámec nutného odůvodnění“. Nejinak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Krajský soud skutečně na žalovaného toliko apeloval a neuvedl, že by měl v dalším řízení konkrétním způsobem postupovat, aby dostal určité zákonné povinnosti. Uvedený apel tedy nepředstavoval závazný právní názor, jehož nerespektováním by mohl předseda žalovaného porušit § 78 odst. 4 s. ř. s. Už vůbec pak tento apel nesměřoval k tomu, že by měl předseda žalovaného v dalším řízení zvolit zcela konkrétní postup, ať už v podobě učinění závěru o zproštění odpovědnosti či závěru o nutnosti snížit přímo z tohoto důvodu pokutu konkrétním způsobem.
35. Předseda žalovaného by se tedy mohl dopustit nezákonnosti jedině tím, že by určité skutečnosti konkrétním způsobem nezohlednil, ačkoliv mu to zákon ukládá. Žalobce

v žalobě namítá, že měl předseda žalovaného alternativně postupovat dvěma způsoby. První možností podle něj bylo zohlednění povahy žalobce a jeho postavení vůči MŠMT jako okolností vylučujících odpovědnost za správní delikt. Druhou možností bylo zohlednění jako polehčujících okolností.

36. Pokud jde o první variantu zohlednění, dle žalobce jedinou vhodnou, ta podle názoru soudu nepřicházela v úvahu a k ní ani zjevně výše uvedený apel nesměřoval.
37. Podle § 121 odst. 1 ZVZ právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Soud zcela jednoznačně konstatoval jak porušení právní povinnosti, tak to, že toto porušení zapříčinila osoba, jejíž jednání je přičitatelné žalobci. Jinými slovy, není možné oddělit jednání ministra MŠMT týkající se původní veřejné zakázky od jednání žalobce. Nelze tudíž ani tvrdit, že porušení právní povinnosti zapříčinil ministr MŠMT, kdežto žalobce naopak vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Žalobce takové úsilí nevynaložil, neboť jednání ministra, které je žalobci přičitatelné, naopak přímo k porušení povinnosti vedlo. Ministr naopak mohl porušení právní povinnosti zabránit, pokud by žalobci udělil souhlas s původní veřejnou zakázkou včas.
38. Druhou možnost zohlednění pak žalobce pouze vágně zmiňuje, netvrdí, že by uložená pokuta měla být při zohlednění všech zákonných kritérií nižší, proti uložené pokutě fakticky vůbec nic nenamítá a navíc v závěru žaloby uvádí, že *„je přesvědčen, že jedinou vhodnou formou zohlednění je právě aplikace § 121 odst. 1 ZVZ.“* Žalobce tedy svou výtku vůči předsedovi žalovaného v části týkající se možného zohlednění uvedených skutečností jako polehčujících okolností fakticky popřel. Na danou námitku nadto může soud s ohledem na její obecnost reagovat také pouze v obecné rovině, a to tak, že výše uložené pokuty se jeví jako přiměřená všem okolnostem daného případu (žalobce ostatně ani netvrdí opak). Měl-li snad žalobce na mysli to, že by mu měla být uložena nižší pokuta, než jaká mu byla uložena původně prvostupňovým rozhodnutím, pak je nutno upozornit, že k takovému vývoji skutečně došlo, byť primárním důvodem bylo snížení horní hranice možné pokuty (nově bylo možné stanovit cenu veřejné zakázky) a uplynutí delší doby od spáchání správního deliktu. Výrokem III. napadeného rozhodnutí předseda žalovaného pokutu snížil z 500 000 Kč na 350 000 Kč. Zároveň má soud za to, že významný podíl zřizovatele žalobce na spáchání správního deliktu není přímo polehčující okolností (jak je vyjmenována § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), neboť jde o jednání přičitatelné žalobci. Tato skutková okolnost je tedy „pouze“ jednou z řady okolností, k nimž musí žalovaný při stanovení pokuty dle § 121 odst. 2 ZVZ přihlížet. Povinnost přihlížet k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán, však neznamená povinnost všechny tyto okolnosti zařadit buď do kategorie polehčujících okolností nebo do kategorie přitěžujících okolností.
39. Ani tyto námitky proto soud neshledal důvodnými.

IV. Shrnutí a náklady řízení

40. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s.
41. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo

na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 1. dubna 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu