

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Stavby Rudoltice, příspěvkové organizace,** se sídlem Rudoltice 95, zastoupeného Mgr. Rudolfem Skoupým, advokátem ve Svitavách, Soudní 1, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 5. 2009, č. j. 62 Ca 29/2008 – 42,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2008, č. j. R141/2007/02-02745/2008/310-Ku. Uvedeným rozhodnutím předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí tohoto úřadu ze dne 9. 7. 2007, č. j. S105/2007/VZ-10670/2007/540-MČ, a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím bylo vysloveno, že žalobce, jakožto veřejný zadavatel, porušil při zadávání veřejné zakázky ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) tím, že uzavřel s blíže specifikovanými subjekty smlouvy o dílo (jejichž předmětem byly jednotlivé části této veřejné zakázky), aniž by však postupoval některým ze způsobů uvedených v ustanovení § 25 odst. 2 citovaného zákona.

Tím žalobce spáchal správní delikt, ve smyslu ustanovení § 102 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, za což mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl. Po skutkové stránce přitom vycházel ze zjištění, že Obec Rudoltice uzavřela dne 7. 10. 2004 s žalobcem (který je její příspěvkovou organizací) smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla výstavba bytových jednotek v obci Rudoltice, včetně odpovídající infrastruktury. Žalobce následně (aniž by postupoval dle zákona o veřejných zakázkách) uzavřel smlouvy na realizaci jednotlivých částí této zakázky s dalšími subjekty; ty pak předmětnou zakázky plnily samy, či prostřednictvím dalších osob. Po právní stránce krajský soud plně aproboval hodnocení věci žalovaným. Konstatoval, že žalobce je veřejným zadavatelem, ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 3. zákona o veřejných zakázkách, neboť je příspěvkovou organizací územního samosprávného celku (obce). Na zakázku od Obce Rudoltice se přitom vztahovala výjimka ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných zakázkách, dle kterého se citovaný zákon nevztahuje na zadávání zakázek, jestliže je předmět zakázky hlavním předmětem podnikání státního podniku nebo předmětem činností příspěvkové organizace, které založil nebo zřídil v souladu se zákonem zadavatel uvedený v § 2 odst. 1 písm. a), bodech 1. a 3. zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud tak konstatoval, že pokud by tuto zakázku realizoval sám žalobce, uplatnila by se zmiňovaná zákonná výluka a zakázka by tak mohla být realizována mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Pokud však příspěvková organizace, která může tohoto zákonného benefitu využít, ve skutečnosti předmět veřejné zakázky nerealizuje, nýbrž zadá ji k plnění dalším dodavatelům a jako protiplnění využije veřejných prostředků (čímž se fakticky stane toliko prostředníkem mezi původním zadavatelem a skutečnými dodavateli), musí již sama veřejnou zakázku zadávat v rámci procedury vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách. Předmětnou výjimku ze zákona nelze přenést na další navazující vztahy. Tyto vztahy totiž nejsou, posuzováno pohledem zákona, vztahy subdodavatelskými (vztahy mezi dodavatelem veřejné zakázky a jeho dodavateli), nýbrž vztahy dodavatelskými (vztahy mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem). Opačný výklad by, dle názoru krajského soudu, vedl k obcházení zákona. Bylo by totiž možné formálně zakázku zadat příspěvkové organizaci zadavatele, která by již, zcela mimo veřejnoprávní kontrolu vynakládaných veřejných prostředků, mohla předmět této zakázky zadávat jakýmkoli dalším subjektům. Takovou interpretaci zákona krajský soud odmítl a bezezbytku potvrdil právní hodnocení věci správními orgány. Ve zbytku odůvodnění se pak krajský soud vypořádal též s otázkou přiměřenost uložené pokuty.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti tomuto rozsudku kasační stížností opírající se o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť má zato, že krajský soud vyložil aplikovaná ustanovení zákona o veřejných zakázkách extenzivním způsobem a jeho závěry nemají v tomto zákoně oporu.

Stěžovatel především nesouhlasí s tím, že je v projednávané věci veřejným zadavatelem. Tím je, dle jeho názoru, toliko Obec Rudoltice. Obec Rudoltice totiž ve vztahu ke třetím osobám (fakticky realizujícím předmět zakázky) nemá žádné smluvní vztahy; za provedení díla jí odpovídal stěžovatel, který byl navíc vázán podmínkami stanovenými zadavatelem zakázky (obcí). Stěžovatel dále namítá, že zákon jím použitý

způsob realizace veřejné zakázky nevylučuje. Má zato, že jakmile byla zakázka jednou vyňata z režimu zákona o veřejných zakázkách [§ 4 odst. 1 písm. k) zákona], nebylo již jeho povinností v intencích tohoto zákona dále postupovat. Krajský soud vykládá zákon extenzivně, neboť ten nezakazuje plnit veřejnou zakázku prostřednictvím třetích osob. Dále stěžovatel uvádí, že není možné rozhodnout v jeho neprospěch jen s poukazem na fakt, že jím zastávaný právní názor by snad mohl vést k obcházení zákona. Dle jeho názoru je naopak nutno vycházet z textu zákona (který jím zvolený postup nevylučuje), nikoli z možných úmyslů zákonodárce, které v textu zákona uvedeny nejsou.

Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Předně je nutno říci, že stěžovatel v zásadě pouze opakuje argumentaci užitou již v žalobě, přičemž krajský soud se s ní v odůvodnění svého rozsudku zcela správně a vyčerpávajícím způsobem vyrovnal. Jelikož není účelem řízení o kasační stížnosti opakovat argumentaci vyslovenou již v předcházejícím rozhodnutí krajského soudu, omezí se Nejvyšší správní soud pouze na některé aspekty argumentace stěžovatele s tím, že ve zbytku odkazuje na přiléhavé odůvodnění napadeného rozsudku.

Pokud jde o tvrzení, že stěžovatel nevystupoval v posuzovaném případě jako veřejný zadavatel, zde je vhodné poznamenat, že kasační stížnost nikterak nerozporuje zásadní premisu, na níž je vystavena argumentace správních orgánů i krajského soudu, a sice, že stěžovatel bezezbytku splňuje zákonnou definici veřejného zadavatele ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 3. zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel tedy nepochybně veřejným zadavatelem ve smyslu zákona je a v posuzovaném případě tak i vystupoval, neboť uzavíral smlouvy s jednotlivými zhotoviteli stavebních prací, které financoval z rozpočtových prostředků, které obdržel od Obce Rudoltice. Samotný fakt, že Obec Rudoltice taktéž splňuje definiční znaky veřejného zadavatele ve smyslu již citovaného ustanovení, na tomto faktu nemůže ničeho změnit. Argumentuje-li stěžovatel tím, že Obci Rudoltice za splnění zakázky odpovídal a byl též povinen zajistit realizaci zakázky dle jejích požadavků, ani tento argument nemá na posouzení věci žádný vliv. Stěžovatel, jakožto příspěvková organizace obce, byl při zadávání zakázky na stavební práce, u nichž předpokládaná cena předmětu zakázky přesáhla 2 000 000 Kč (§ 6 zákona o veřejných zakázkách) veřejným zadavatelem *per se*, neboť na něj bezezbytku dopadá definice veřejného zadavatele ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 3. citovaného zákona. Je tedy zcela evidentní, že jakákoli případná omezení při zadávání zakázek touto osobou nemají na její postavení veřejného zadavatele žádný vliv.

Stěžovatel dále tvrdí, že za situace, kdy byla předmětná zakázka vyňata z režimu zákona o veřejných zakázkách, platí toto vynětí již bez dalšího. S tímto názorem lze nepochybně souhlasit, neboť není sporu o tom, že zakázka, jejímž zadavatelem byla Obec

Rudoltice a vybraným zhotovitelem stěžovatel, skutečně výluce ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných zakázkách podléhala. Jak však již bylo opakovaně konstatováno, stěžovatel se taktéž nacházel v pozici veřejného zadavatele, neboť splňuje jeho definiční znaky vyplývající z ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 3. citovaného zákona a zadával dalším subjektům (které již v postavení veřejného zadavatele nebyly) zakázky na stavební práce, které byly v rozsahu přesahujícím 2 000 000 Kč financovány z veřejného rozpočtu. Tyto veřejné zakázky tedy již nelze zaměňovat se zakázkou prvně zmiňovanou.

Se stěžovatelem lze v rovině obecné souhlasit též v tom, že zákon o veřejných zakázkách nikterak nezapovídá možnost splnit předmět veřejné zakázky prostřednictvím třetích osob. Stěžovatel nicméně přehlíží, že takový postup je možný až poté, kdy uchazeč (zájemce) získal veřejnou zakázku postupem dle zákona o veřejných zakázkách (tedy poté, co je vybrán a je s ním uzavřena smlouva); pokud to podmínky veřejné zakázky nevylučují, nic mu nebrání v tom, aby svůj závazek splnil prostřednictvím třetích osob, byť pochopitelně zadavateli za splnění smluvních závazků odpovídá i nadále. Jak však již bylo výše konstatováno, v nyní posuzované věci byl stěžovatel jak v postavení vybraného zhotovitele stavební zakázky (vztah Obce Rudoltice jako zadavatele a stěžovatele jako vybraného zhotovitele), tak i v postavení zadavatele (ve vztahu k subjektům, s nímž následně uzavíral smlouvy, které jsou předmětem nynějšího posuzování). Protože je stěžovatel sám veřejným zadavatelem, musel postupovat dle zákona o veřejných zakázkách; pokud by zákonem předepsaným způsobem uzavřel s těmito subjekty (coby vybranými zájemci či uchazeči) smlouvy, nic by těmto subjektům jistě nebránilo splnit svůj závazek prostřednictvím dalších osob (pokud by to opět nevylučovaly zadávací podmínky).

Stěžovatel konečně poukazuje na skutečnost, že krajským soudem aplikovaná ustanovení zákona o veřejných zakázkách explicitně závěry soudem dovozené neobsahují. V této souvislosti se dovolává jazykového výkladu aplikovaných ustanovení s tím, že hledání možných úmyslů zákonodárce, které nebyly v právní normě explicitně formulovány, je toliko spekulativní a nemůže jít k tíži adresáta takové normy. Stěžovateli lze jistě přisvědčit v tom, že za situace, kdy dochází ke střetu dvou výkladových metod, neboť *„obě jsou možné, z určitých úhlů pohledu rozumné a nikoli nepřesvědčivé a přitom vedou k odlišným závěrům“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 – 155, dostupný na www.nssoud.cz), je v oblasti veřejného práva zásadně žádoucí upřednostnit výklad příznivější pro adresáta rozhodnutí opírajícího se o interpretovanou normu (srov. například nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, dostupný na http://nalus.usoud.cz). O takový případ se však v dané věci nejedná, neboť Nejvyšší správní soud ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných zakázkách nepovažuje za interpretačně problematické či sporné. Je přitom třeba odmítnout názor stěžovatele, že při interpretaci právních norem je nutno vycházet primárně z jejich výkladu jazykového; Ústavní soud již ostatně opakovaně jazykový výklad právní normy označil za toliko první přiblížení se k pochopení jejího obsahu, tedy zákonodárcem aprobovaného chování (viz například nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publikovaný pod č. 30/1998 Sb.). Za situace, kdy krajský soud aplikovaná ustanovení zákona o veřejných zakázkách podrobil nejen jazykovému, ale též teleologickému výkladu (jakkoli to v odůvodnění explicitně nevyjádřil), přičemž *ratio decidendi* své argumentace vystavěl právě

na výkladu teleologickém (který ovšem není v protikladu s výkladem jazykovým), nelze takovému postupu ničeho vytknout. Nejvyšší správní soud se zcela shoduje s názorem krajského soudu, že stěžovatelem předkládaná interpretace ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 3. a zejména § 4 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných zakázkách je neudržitelná, neboť by mohla vést v určitém okruhu případů k naprostému popření veřejnoprávní regulace zadávání veřejných zakázek. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných zakázkách totiž představuje zcela logickou výluku z působnosti citovaného zákona. Za situace, kdy má být zhotovitelem zakázky sice *de iure* samostatný subjekt, který je však veřejným zadavatelem plně kontrolován a nebyl zřízen za účelem dosahování zisku, je zřejmé, že primární cíl, který zákon o veřejných zakázkách sleduje, tedy hospodárné vynakládání veřejných prostředků, není v tomto případě ohrožen. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výklad předmětných ustanovení zákona o veřejných zakázkách nikterak nevybočuje z intencí směrnic, které byly do zákona o veřejných zakázkách implementovány, konkrétně směrnice Rady 71/304/EHS ze dne 26. 7. 1971 a směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. 6. 1993.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti lze tedy uzavřít, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než ji rozsudkem zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaká náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu