

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, tř. Kpt. Jaroše 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení **VISION Rudoltice s. r. o.,** se sídlem Rudoltice 95, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, č. j. 62 Ca 32/2008 – 58,

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 18. 2. 2008, č. j. R142/2007/02-04067/2008/310-Ku. Uvedeným rozhodnutím předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí tohoto úřadu ze dne 9. 7. 2007, č. j. S101/2007/VZ-10251/2007/540-MČ, a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím bylo vysloveno, že žalobce, jakožto veřejný zadavatel, porušil při zadávání blíže specifikované veřejné zakázky ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) tím, že na tuto zakázku nevyhlásil obchodní veřejnou soutěž a zakázku zadal přímo společnosti VISION Rudoltice

s. r. o., s níž uzavřel blíže specifikované smlouvy. Za toto porušení zákona žalovaný pokutu neuložil, neboť lhůta pro její uložení již uplynula.

Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl. Z hlediska skutkového stavu věci konstatoval, že posuzovanou veřejnou zakázku zadala obec Rudoltice žalobci; ten následně, za účelem realizace této zakázky, uzavřel celkem čtyři smlouvy se společností VISION Rudoltice s. r. o., která se zavázala zakázku fakticky provést. Samotná realizace této zakázky nicméně proběhla za použití dalších subdodavatelů, se kterými společnost VISION Rudoltice s. r. o., uzavřela příslušné smlouvy. Z hlediska skutkového stavu považoval krajský soud dále za podstatné, že žalobce je právnickou osobou zřízenou zmiňovanou obcí, přičemž předmětem její činnosti je (stručně řečeno) provádění stavebních a restaurátorských prací. Obdobně je tomu u společnosti VISION Rudoltice s. r. o., která byla taktéž založena jmenovanou obcí (ta je jejím 100% vlastníkem), a to za účelem provedení této veřejné zakázky. Po stránce právní krajský soud konstatoval, že jak obec Rudoltice, tak i žalobce splňují podmínky veřejného zadavatele uvedené v ustanovení § 2 písm. b) bodu 1 zákona o veřejných zakázkách. Konstatoval dále, že zákon o veřejných zakázkách v § 1 odst. 2 písm. d) vylučuje ze své působnosti zakázky, které poskytuje v celém rozsahu právnická osoba zřízená za tím účelem (mimo jiné) územním samosprávním celkem. Vzhledem k tomu, že předmět činnosti žalobce se kryje s předmětem posuzované veřejné zakázky, je zřejmé, že obec Rudoltice mohla na základě zmiňované zákonné výjimky veřejnou zakázku zadat žalobci mimo zákonem stanovenou kontraktační proceduru. Aby však bylo možné veřejnou zakázku na základě této výjimky skutečně realizovat, musela by právnická osoba zřízená obcí plnění, které veřejnou zakázku představuje, poskytnout *v celém rozsahu*. Ztotožnil se přitom s žalovaným, že tuto zákonnou výjimku je nutno vyložit tak, že celou zakázku musí provést právnická osoba zřízená zadávající obcí, přičemž je nepřípustné, aby ji tato osoba dále zadávala formou subdodávek jiným subjektům. Tuto výjimku tak nelze převézt na další navazující vztahy. Krajský soud konstatoval, že pokud by přisvědčil argumentaci žalobce, fakticky by tím aproboval možnost obcházení zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud se vypořádal i se skutečností, že žalobce postupně zadal předmětnou veřejnou zakázku subjektu, který byl založen taktéž obcí Rudoltice, a to právě za účelem realizace této zakázky. Zde odmítl argumentaci žalovaného, že tento subjekt (VISION Rudoltice s. r. o.) nelze podřadit pod definici uvedenou v § 2 písm. b) bodě 1 zákona, neboť nejde o subjekt obcí *zřízený* (jak vyžaduje zákon), ale *založený*. Dle názoru krajského soudu lze totiž založení subjektu chápat jen jako jeden ze způsobů jeho zřízení. Nemožnost vztáhnout výjimku vyplývající z § 1 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách na kontrakty uzavřené mezi žalobcem a společností VISION Rudoltice s. r. o., nicméně krajský soud přesto dovodil. Uvedl, že původním zadavatelem veřejné zakázky byla sice obec, která jmenovanou společnost založila, nicméně tato obec zadala zakázku žalobci a teprve žalobce (jako zadavatel) zakázku zadal této společnosti. Ve vztahu k zakázce zadané této společnosti tak obec Rudoltice zadavatelem není – tím je žalobce. Společnost VISION Rudlotice s. r. o., navíc veřejnou zakázku neprováděla sama, ale prostřednictvím dalších subjektů, což je taktéž mimo rámec výluky vyplývající z ustanovení § 1 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Z uvedených důvodů tedy krajský soud uzavřel, že pokud v dané věci chtěla obec Rudoltice využít výjimky zakotvené v citovaném ustanovení zákona o veřejných zakázkách, mohla zakázku zadat buď žalobci nebo přímo společnosti VISION Rudoltice s. r. o. K tomu, aby mohla být výjimka uplatněna, však bylo nezbytné,

aby plnění poskytla právě ta právnická osoba zřízená obcí, které byla zakázka zadána, a to v celém rozsahu. Tak k tomu ovšem v daném případě nebylo a rozhodnutí žalovaného, které v tomto smyslu vyslovilo porušení zákona o veřejných zakázkách, tedy z hlediska zákona obstojí.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, opírající se o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „ s. ř. s.“).

Stěžovatel především polemizuje s krajským soudem v tom, zda je v projednávané věci zadavatelem. Dle jeho názoru jím je toliko obec Rudoltice; ta totiž ve vztahu ke třetí osobě (fakticky realizující předmět zakázky) nemá žádné smluvní vztahy. Za provedení díla ji odpovídal stěžovatel, který byl navíc vázán podmínkami stanovenými zadavatelem zakázky (obcí). Dále stěžovatel namítá, že zákon jím použitý způsob realizace veřejné zakázky nevylučuje. Má za to, že jakmile již byla zakázka jednou vyňata z režimu zákona o veřejných zakázkách [§ 1 odst. 2 písm. d) zákona], nebylo již jeho povinností v intencích tohoto zákona dále postupovat. Krajský soud vykládá zákon extenzivně, neboť ten nezapovídá plnit veřejnou zakázku prostřednictvím třetích osob, zejména pak za situace, kdy jediným dodavatelem stavebních prací a materiálu při dané zakázce byla právnická osoba zřízená obcí a také obcí zcela vlastněna. 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. Kromě toho stěžovatel zdůrazňuje, že postup zvolený v dané věci nikterak neatakoval smysl úpravy zadávání veřejných zakázek, neboť veřejné prostředky byly vynaloženy pouze ve vztazích mezi obcí a jí zřízenými (založenými) a zcela kontrolovanými subjekty.

Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřili.

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 vhodně poznamenat, že kasační stížnost relevantně nerozporuje zásadní premisu, na níž je vystavena argumentace správních orgánů i krajského soudu, a

sice že stěžovatel bezezbytku splňuje zákonnou definici zadavatele, ve smyslu ustanovení § 2 písm. b) bodu 1. zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel tedy nepochybně zadavatelem ve smyslu zákona je a v posuzovaném případě tak i vystupoval, neboť uzavíral smlouvy se společností VISION Rudoltice s. r. o., která měla být zhotovitelem stavebních prací, a která měla také být financována z rozpočtových prostředků, které stěžovatel obdržel od obce Rudoltice. Samotný fakt, že obec Rudoltice taktéž splňuje definiční znaky zadavatele ve smyslu již citovaného ustanovení, na tom 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. V nejobecnější rovině je veřejná zakázka definována osobou zadavatele (subjekt nakládající s veřejnými prostředky) a úplatností kontrahovaného plnění; tyto pojmové znaky jsou v případě posuzovaných smluv mimo jakoukoli pochybnost naplněny. Stěžovatel, jakožto příspěvková organizace obce, byl při zadávání zakázky na provedení stavebních prací za úplatu [§ 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách] veřejným zadavatelem *per se*, neboť na něj bezezbytku dopadá definice zadavatele ve smyslu ustanovení § 2 písm. b) bodu 1. 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 již jednou 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 § 1 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách podléhala. Jak však již bylo opakovaně konstatováno, stěžovatel se taktéž nacházel v pozici zadavatele, neboť splňuje jeho definiční znaky vyplývající z ustanovení § 2 písm. b) bodu 1. citovaného zákona a zadával dalšímu subjektu zakázky na stavební práce, které byly financovány z veřejného rozpočtu. Tyto veřejné zakázky (přesněji jednotlivá plnění z veřejné zakázky) tedy již nelze zaměňovat se zakázkou prvně zmiňovanou a musí být posuzovány samostaně.

Se stěžovatelem lze v rovině obecné souhlasit též v tom, že zákon o veřejných zakázkách obecně nezapovídá možnost splnit předmět veřejné zakázky prostřednictvím třetích osob. Takový postup je možný poté, kdy uchazeč získal veřejnou zakázku postupem dle zákona o veřejných zakázkách (tedy poté, co je vybrán a je s ním uzavřena smlouva); pokud to zákon nebo podmínky veřejné zakázky výslovně 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 ke společnosti VISION Rudoltice s. r. o.). Pokud jde o vztah prvně zmiňovaný, Nejvyšší správní soud zcela sdílí právní názor vyslovený krajským soudem, a sice že pro využití zákonné výluky plynoucí z ustanovení § 1 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách by celý předmět veřejné zakázky musel stěžovatel splnit sám, tedy bez možnosti dalšího zadávání či soukromoprávního kontrahování se třetími osobami. Pokud jde o vztah mezi stěžovatelem (coby zadavatelem) a společností VISION Rudoltice s. r. o. (coby vybraným uchazečem), zde již vůbec není podstatné, zda vybraný uchazeč splnil předmět veřejné zakázky sám; krajský soud správně upozornil na skutečnost, že výluka ze zadávání dle

zákona o veřejných zakázkách je v § 1 odst. 2 písm. d) vázána na zde taxativně uvedené zadavatele (ministerstvo, jiný správní úřad nebo *územní samosprávný celek*), přičemž stěžovatel do žádné z těchto kategorií zadavatelů nepatří. Obec Rudoltice, která je *územním samosprávným celkem,* v tomto vztahu jako zadavatel nevystupuje.

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 nepřípustně extenzivní 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 § 1 odst. 2 písm. d) 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 písm. b) bodu 1. a zejména § 1 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách je neudržitelná, neboť by mohla vést v určitém okruhu případů k naprostému popření veřejnoprávní regulace zadávání veřejných zakázek.

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.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. února 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu