ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Město Roudnice nad Labem,** se sídlem Karlovo nám. 21, Roudnice nad Labem, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **EUROVIA CS, a. s,** se sídlem Národní tř. 10, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2012, č. j. 62 Af 19/2011 – 116,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2012, č. j. 62 Af 19/2011 – 116, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 11. 1. 2011, č. j. ÚOHS-R165/2010/VZ-362/2011/310/EKu (dále jen „druhostupňové rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o rozkladu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2010, č. j. ÚOHS-S169/2010/VZ-8695/2010/520/ABr (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Výrokem I. prvostupňového rozhodnutí bylo rozhodnuto tak, že se žalobce jako zadavatel veřejné zakázky „Revitalizace centra města v památkové zóně Roudnice nad Labem“ dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále jen „ZVZ“) tím, že nedodržel postup stanovený v ustanovení

a. § 44 odst. 3 písm. f) a § 6 ZVZ, neboť v zadávací dokumentaci nestanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčích kritérií, tj. přidělování bodů podle hodnotících kritérií za rozmezí údajů z nabídek,

b. § 78 odst. 4 a § 6 ZVZ, neboť stanovil dílčí hodnotící kritérium „záruční podmínky a celková úprava zajištění“ způsobem, který zadavateli při hodnocení nabídek neumožnil dodržet zásadu transparentnosti,

c. § 80 odst. 1 a § 6 ZVZ, neboť nepostupoval transparentním způsobem a do protokolu z jednání hodnotící komise o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 12. 3. 2009 neuvedl údaje o tom, jak byly jednotlivé nabídky hodnoceny v rámci dílčího hodnotícího kritéria „záruční podmínky a celková úprava zajištění“,

přičemž tyto postupy mohly podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a s vybraným uchazečem uzavřel smlouvu o dílo (*poznámka soudu: dále budou v souladu se skutkovým popisem ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí jednotlivá porušení označována také jako pochybení I. a., I. b. a I. c.*). Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci uložena za správní delikt dle výroku I. pokuta ve výši 70.000 Kč.

Výrokem I. druhostupňového rozhodnutí byl potvrzen výrok I. prvostupňového rozhodnutí a v této části zamítnut rozklad stěžovatele. Výrokem II. druhostupňového rozhodnutí pak byl změněn výrok II. prvostupňového rozhodnutí tak, že byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000 Kč.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že místem, kde je třeba popsat proběhlé dokazování a jeho výsledky, popř. zdůvodnit, proč dokazování navrhované žalobcem nebylo třeba, je odůvodnění rozhodnutí ve věci. V něm se žalovaný návrhem žalobce na výslech svědků zabýval (bod 43. prvostupňového rozhodnutí), takže své povinnosti podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) dostál. Argument žalovaného pro neprovedení výslechu svědků s odkazem na to, že rozhodující je samotný text zadávací dokumentace, je správný. Výslech svědků by nemohl nic změnit na nejednoznačnosti jednotlivých ustanovení zadávací dokumentace, pokud by tato nejednoznačnost objektivně ze zadávací dokumentace vyplývala. Zdůvodnění objektivní nejednoznačnosti je přitom v rozhodnutí žalovaného popsáno. Je-li žalovanému vytýkáno, že argumentace k pochybením I. a. a I. b. je spojena a argumentována společně, pak tato skutečnost sama o sobě nezpůsobuje ani nesrozumitelnost ani jinou vadu rozhodnutí. Podstatné je, zda jsou úvahy ve svém souhrnu přezkoumatelnými. Žalobce zadával veřejnou zakázku podle základního kritéria ekonomické výhodnosti nabídky [§ 78 odst. 1 písm. a) ZVZ]. To plyne již z bodu IV.2.1) „Kritéria pro zadání zakázky“ oznámení veřejné zakázky a potvrzováno je to bodem 1.8

„Kritéria a hodnocení nabídek“ zadávací dokumentace. Již z tohoto důvodu je třeba odmítnout veškerou argumentaci žalobce, která má snad zpochybňovat, že by žalovaný řádně zjistil, že základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky byla ekonomická výhodnost nabídky, a to jako účelovou. V případě, že žalobce pro zadání veřejné zakázky zvolil kritérium ekonomické výhodnosti nabídky (o tom skutečně není sporu) a pokud stanovil jednotlivá dílčí kritéria a jejich váhy, pak tato kritéria a způsob jejich hodnocení musel popsat natolik konkrétně, přesně a jednoznačně, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu. Už při zpracování nabídky musí být tedy jednotlivým uchazečům zřejmé, podle jakých hodnotících kritérií a jakým konkrétním způsobem budou nabídky hodnoceny, a tedy jak mají být jednotlivé nabídky zpracovány, aby byly při hodnocení „úspěšnými“. Tyto požadavky nejsou požadavky nad rámec zákona (ZVZ), nýbrž jsou výsledkem smysluplného výkladu požadavků ZVZ na stanovení dílčích hodnotících kritérií vyplývajících z § 78 odst. 4 a 6, § 79 odst. 3, § 44 odst. 3 písm. f) a § 80 odst. 1 ZVZ. Z uvedených východisek žalovaný ve vztahu ke způsobu stanovení hodnocení nabídek v zadávací dokumentaci dovodil dvojí porušení ZVZ. Pochybení I. a. se měl žalobce dopustit obecně tím, že v zadávací dokumentaci nestanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčích hodnotících kritérií, pochybení I. b. tím, že nabídky v dílčím hodnotícím kritériu „záruční podmínky a celková úprava zajištění“ nebylo možno na základě pravidel vyplývajících ze zadávací dokumentace transparentně hodnotit. Pochybení I. a. žalovaný argumentuje především pochybením při stanovení způsobu hodnocení v dílčím hodnotícím kritériu „záruční podmínky a celková úprava zajištění“, což má být ovšem pochybením I. b. Teprve v bodu 31. prvostupňového rozhodnutí žalovaný dovozuje, že „*...podobně* (žalobce) *postupoval v případě dalších hodnotících kritérií...*“. Pouze tato část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se tedy samostatně týká jiného pochybení, než souvisejícího s hodnocením nabídek v dílčím hodnotícím kritériu „záruční podmínky a celková úprava zajištění“. Pochybení I. b. se tedy žalovaný skutečně (vyjma části odůvodnění obsažené v bodu 31. prvostupňového rozhodnutí) samostatně nevěnuje, a věnuje-li se mu v bodech 23. – 33. výslovně, pak v souvislosti s celkovým porušením pravidla vyplývajícího z § 44 odst. 3 písm. f) ZVZ. Z odůvodnění není patrno, čím konkrétně se měl žalobce těchto dvou pochybení dopustit, resp. neplyne z něj, že se jedná o dvě samostatná pochybení, tedy že pochybení spočívající v tom, že žalobce v zadávací dokumentaci nestanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčích kritérií, tj. přidělování bodů podle hodnotících kritérií za rozmezí údajů z nabídek, je pochybením jiným, než pochybení, jež mělo spočívat v tom, že žalobce vymezil dílčí hodnotící kritérium „záruční podmínky a celková úprava zajištění“ nedostatečně. V tomto ohledu trpí rozhodnutí nepřezkoumatelností. Není z něj totiž najisto postaveno, kolika skutků, v nichž žalovaný spatřuje porušení ZVZ, se žalobce nedostatečně vymezeným způsobem hodnocení v zadávací dokumentaci měl dopustit. Z výroku plyne, že se mělo jednat o skutky dva, z odůvodnění naopak může plynout, že skutek spočívající v nedostatečném vymezení dílčího hodnotícího kritéria „záruční podmínky a celková úprava zajištění“ je součástí skutku, kterým žalobce v zadávací dokumentaci nestanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčích kritérií, tedy že ve skutečnosti se jedná o jeden skutek. Přestože pochybení I. b. je (se shora uvedenými výhradami) argumentováno potřebou dodržet § 44 odst. 3 písm. f) ZVZ a § 78 odst. 1 ZVZ a pochybení I. c. potřebou dodržet § 80 odst. 1 ZVZ a přestože výrok prvostupňového rozhodnutí tato dvě pochybení podává coby dva samostatné skutky, z odůvodnění plyne, že druhým skutkem měl žalobce založit stav, který byl podstatou třetího skutku. Pak není najisto postaveno ani to, zda

v případě pochybení I. b. a I. c. jde o skutek jeden nebo o skutky dva, a druhostupňové rozhodnutí tento nedostatek nezhojilo. Není-li najisto postaven počet jednotlivých skutků a jejich přesná identifikace samostatnými a vzájemně oddělitelnými skutkovými větami, nelze na to navázat jakoukoli úvahou v tom směru, kolika deliktů se žalobce uvedenými skutky vlastně dopustil. To žalovaný v prvostupňovém ani v druhostupňovém rozhodnutí nečiní vůbec, ačkoli tato úvaha by se nutně měla promítnout v konstrukci výrokové části rozhodnutí ve věci, ale též v odůvodnění výše pokuty (neboť dopustil-li by se skutečně žalobce tří skutků, z nichž každý by naplnil znaky správního deliktu, musel by být žalobce trestán za spáchání tří deliktů a žalovaný by musel použít absorpční metodu). Krajský soud proto zrušil druhostupňové rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že krajský soud překročil meze přezkumu napadených rozhodnutí, jak je vytyčil žalobce v žalobních bodech. Pochybil, když se zabýval otázkou vymezení „skutků“ a věcnou správností zjištěného skutkového stavu, neboť žalobce uvedené vůbec nevytkl jako žalobní bod. Jestliže dospěl k závěru, že není najisto postaveno, kolika skutků se žalobce vlastně dopustil, pak toto zjištění učinil v rozporu s obsahem prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí. Ve výroku I. a. prvostupňového rozhodnutí je explicitně vyjádřeno, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že v zadávací dokumentaci nestanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčích kritérií. Uvedené je nezaměnitelným, jasným, srozumitelným, a proto také určitým popisem (omisivního) činu, který stěžovatel dále právně hodnotí (kvalifikuje), a to také srozumitelně, jasně a určitě, a to jako nedodržení postupu stanoveného v § 44 odst. 3 písm. f) a 6 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 6. 5. 2009 pak uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu o dílo. Ve výroku I. b. je vyjádřeno, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že stanovil dílčí hodnotící kritérium „záruční podmínky a celková úprava zajištění“ způsobem, který zadavateli při hodnocení nabídek neumožnil dodržet zásadu transparentnosti. Uvedené je nezaměnitelným popisem (komisivního) činu, který stěžovatel dále právně hodnotí jako nedodržení postupu stanoveného v § 78 odst. 4 a 6 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 6. 5. 2009 uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu o dílo. Ve výroku I. c. je vyjádřeno, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že nepostupoval transparentním způsobem a do protokolu z jednání hodnotící komise o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 12. 3. 2009 neuvedl údaje o tom, jak byly jednotlivé nabídky hodnoceny v rámci dílčího hodnotícího kritéria záruční podmínky. Uvedené je nezaměnitelným popisem (omisivního) činu, který stěžovatel dále právně hodnotí jako nedodržení postupu stanoveného v § 80 odst. 1 a 6 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 6. 5. 2009 uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu o dílo. Nemůže tedy obstát závěr, že ve výrokové části není najisto postaven počet jednotlivých skutků. Ve všech třech výrocích jsou uvedeny skutkové věty sice stručně, avšak zcela samostatně a odděleně jedna od druhé, a jako takové přesně definují jednotlivé činy. Závěr krajského soudu je také v rozporu s odůvodněním prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí. Články 32, 33, 42 a 44 odůvodnění

prvostupňového rozhodnutí obsahují jasné, explicitní, nezaměnitelné, určité a srozumitelné popisy a hodnocení uvedených skutků. Jestliže krajský soud dospěl k závěru, který však v odůvodnění rozsudku výslovně neuvedl, že úprava postupu dle ustanovení § 44 odst. 3 písm. f) ZVZ je úpravou obecnou k postupu dle ustanovení § 78 odst. 4 ZVZ, a na základě takového závěru posoudil, že postup zadavatele v rozporu s těmito ustanoveními představuje jeden nezákonný postup („jeden skutek"), je napadený rozsudek stižen nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Ze zákona o veřejných zakázkách žádný takový vztah speciality mezi uvedenými ustanoveními nevyplývá. Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že v případě postupu (činu) zadavatele vyjádřeného ve výroku I. b. a I. c. prvostupňového rozhodnutí není postaveno najisto, zda jde o skutek jeden nebo skutky dva. Ve výrocích I. b. a I. c. prvostupňového rozhodnutí a rovněž i v jeho odůvodnění jsou uvedeny skutkové věty sice stručně, avšak zcela samostatně a odděleně, a jako takové přesně definují jednotlivé činy. Jestliže jsou v důsledku protiprávního jednání vytvořeny podmínky pro to, aby došlo k dalšímu protiprávnímu jednání, nemění uvedená skutečnost nic na právním hodnocení, že se jedná o dvě protiprávní jednání. Závěr krajského soudu postrádá další úvahy, na základě kterých dospěl k tomu, že se jedná o jeden čin. Krajský soud nesprávně skutkově zjistil, že předseda stěžovatele a stěžovatel se v přezkoumávaných rozhodnutích vyjma části odůvodnění obsažené v bodu 31. prvostupňového rozhodnutí samostatně nevěnuje pochybení I. b. To, že se věnoval postupům dle výroků I. a. a I. b. v jedné části, nečiní odůvodnění rozhodnutí nesrozumitelným, pouze poněkud nepřehledným. Samostatně posuzoval postup zadavatele dle výroku I. b. v článcích 25 až 28 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Pouze v článku 32 ve dvou logicky samostatných a oddělených větách jednoho souřadného (parataxálního) souvětí právně kvalifikuje dva shora popsané postupy zadavatele. Jestliže krajský soud vytkl jako vadu okolnost, že se stěžovatel nejprve zabýval druhým porušením namísto prvního porušení, pochybil, neboť tato skutečnost nezakládá nesrozumitelnost rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí neobsahují přesnou identifikaci jednání samostatnými skutkovými větami, aniž by vyjádřil, v čem spatřuje popis jednání nedostatečným. Rovněž proto je nesrozumitelným i pokyn krajského soudu stěžovateli, aby v dalším řízení popsal skutek, jehož se měl žalobce dopustit, srozumitelně a nezaměnitelně ve výroku rozhodnutí. Krajský soud pochybil rovněž tím, že nepřípustně přezkoumal, zda ve výrocích prvostupňového rozhodnutí je popis skutkového děje popsán nezaměnitelně (dostatečně), přestože takový žalobní bod žalobce neuplatnil. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatel především brojí proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti prvostupňového a druhostupňového rozhodnutí, a to ve dvou směrech. Jednak namítá

věcnou nesprávnost tohoto závěru, jednak překročení mezí žalobního přezkumu s tím, že žalobce tuto vadu nenamítal.

V prvé řadě je proto nutné zkoumat, zda byl vůbec krajský soud z procesního hlediska oprávněn posuzovat přezkoumatelnost správních rozhodnutí (v rozsahu, v jakém nepřezkoumatelnost shledal), bez ohledu na věcnou správnost jeho závěru o nepřezkoumatelnosti.

Podle ust. § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. přezkoumá soud napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Toto ustanovení vyjadřuje dispoziční zásadu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, podle níž platí, že pro rozsah soudního přezkumu je zásadně určující žaloba, resp. žalobní námitky (žalobní body). Soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Jak však dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84 (č. 2288/2011 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), jednou z výjimek z dispoziční zásady je situace, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Soud je proto oprávněn zrušit rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, pokud postrádá srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby. Jinými slovy, z úřední povinnosti může být správní rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost tehdy, brání-li tato vada přezkumu rozhodnutí v mezích žalobních námitek.

Stěžovateli je nutno dát za pravdu v tom, že žalobce výslovně v žalobě nenamítal nepřezkoumatelnost prvostupňového a druhostupňového rozhodnutí z důvodu, že by z nich nebylo zřejmé, zda se dopustil jednoho, dvou či tří skutků. V žalobě bylo uplatněno hned několik námitek nepřezkoumatelnosti, ovšem vždy v souvislosti s jiným tvrzeným nedostatkem odůvodnění správních rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud však shledal, že krajským soudem zjištěná dílčí nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí mu zabránila v přezkumu těchto rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Podle krajského soudu z obou rozhodnutí není zřejmé, zda se žalobce dopustil jednoho, dvou či tří skutků. Z hlediska významu úvahy o počtu spáchaných skutků pak krajský soud mimo jiné uvedl, že tato úvaha by se měla promítnout v konstrukci výrokové části rozhodnutí, ale též v odůvodnění výše pokuty.

S těmito tezemi je nutno souhlasit. Počet spáchaných skutků je jedním ze základních kritérií pro volbu způsobu ukládání sankce a pro určení její výše. Jak vyplývá z konstantní judikatury, při ukládání sankce za sbíhající se delikty postupuje správní orgán v souladu s absorpční zásadou, tedy vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlédnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Uvedené vyslovil Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328 (č. 1767/2009 Sb. NSS), přičemž dodal, že „*výši pokuty musí správní orgán ve svém rozhodnutí i z uvedeného hlediska náležitě odůvodnit.*“

Pokud tedy ze správního rozhodnutí není zřejmé, zda se žalobce dopustil jednoho nebo více skutků, a nelze v důsledku toho ani seznat, zda byla výše sankce určena v souladu se zásadou absorpční, nemůže být zejména výrok o sankci považován za dostatečně odůvodněný. Je-li výchozí úvaha krajského soudu správná, nedostatek důvodů v tomto směru zakládá dílčí nepřezkoumatelnost prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí, přičemž tato nepřezkoumatelnost brání přinejmenším přezkumu žalobní námitky o nepřiměřenosti uložené sankce (str. 9 žaloby). Nelze totiž bez dalšího určit, zda stěžovatel nepostupoval v souladu se zásadou absorpční nebo zda sice takto postupoval, ale odpovídající úvahu opomenul promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí.

Dospěl-li tedy krajský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z důvodu, že z nich není zřejmé, zda se žalobce dopustil jednoho či více skutků, byl oprávněn a zároveň povinen k této nepřezkoumatelnosti přihlédnout, neboť mu znemožňovala přezkum žaloby v mezích žalobních bodů. Zrušením druhostupňového rozhodnutí pro tuto vadu nedošlo k porušení dispoziční zásady, nýbrž k uplatnění výjimky z této zásady, plně v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel však zároveň rozporuje samotný závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí s tím, že z jejich výroků (zejména ze zřetelného oddělení jednotlivých skutkových vět ve výrocích I. a., I. b. a I. c. prvostupňového rozhodnutí) i odůvodnění je zcela zřejmé, že se žalobce dopustil tří skutků (činů).

Podle krajského soudu není zřejmé, kolika skutků se žalobce dopustil, především s ohledem na absenci jednoznačného závěru o této otázce v odůvodnění správních rozhodnutí a pro rozpornost formulace výroku I. prvostupňového rozhodnutí s jednotlivými pasážemi odůvodnění, se strukturou odůvodnění a se vzájemnou provázaností skutkových okolností rozhodných pro všechna vytýkaná porušení ZVZ.

Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje. Předně je třeba podotknout, že vnitřní rozpornost prvostupňového rozhodnutí (a v důsledku toho i druhostupňového) plyne primárně již ze samotných výroků prvostupňového rozhodnutí. Oddělení jednotlivých skutkových vět (I. a., I. b. a I. c. a také některé tomu odpovídající pasáže odůvodnění) sice skutečně nasvědčují tomu, že stěžovatel (resp. jeho předseda) posuzovali jednání žalobce jako tři samostatné skutky, nicméně tento závěr není ani zdaleka jednoznačný. Již ze samotné formulace výroků I. i II. prvostupňového rozhodnutí (i některých pasáží odůvodnění) totiž může zároveň plynout i závěr opačný.

Pokud by skutečně stěžovatel zcela jednoznačně zamýšlel kvalifikovat pochybení I. a., I. b. a I. c. jako zcela samostatné skutky, musel by v rozhodnutí hovořit o spáchání správních deliktů (v množném čísle), nikoliv pouze o správním deliktu. Ať už by žalobce více samostatnými skutky naplnil skutkové podstaty různých deliktů nebo skutkovou podstatu jednoho deliktu, vždy by se jednalo o vícečinný souběh několika deliktů (ať již nestejnorodý – naplnění tří různých skutkových podstat, nebo stejnorodý – naplnění tří stejných skutkových podstat třemi samostatnými skutky).

Ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí se však hovoří o tom, že se žalobce „dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) cit. zákona“. Ve výroku II. je pak žalobci ukládána pokuta „za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí“. A stejně tak v bodech 44., 45., 47. a 49. odůvodnění prvostupňového rozhodnutí stěžovatel při posuzování dané konkrétní věci uvádí, že se žalobce dopustil správního deliktu, nikoliv více správních deliktů.

Druhostupňové rozhodnutí sice změnilo výrok II. rozhodnutí prvostupňového, ovšem opět tak, že se pokuta ukládá „za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí“. A taktéž v odůvodnění tohoto rozhodnutí (body 19., 20. a 25.) je při posuzování dané konkrétní věci předsedou stěžovatele užito pojmu správní delikt v jednotném čísle.

Navíc, jak již bylo uvedeno výše, spáchání více správních deliktů by se mělo projevit v užití absorpční zásady při určování výše pokuty. V odůvodnění výše pokuty však zcela chybí zmínka o tom, že by tímto způsobem bylo postupováno a že by například bylo přihlíženo k tomu, že žalobce spáchal více správních deliktů. I odůvodnění výše pokuty tedy nasvědčuje tomu, že stěžovatel posuzoval všechna jednání, ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí rozdělená pod písmena a. až c., jako jediný správní delikt (a tudíž také jediný skutek).

Uvedený vnitřní rozpor je pak zdůrazněn zřejmým, avšak blíže nehodnoceným vztahem mezi skutkovými okolnostmi zakládajícími jednotlivá pochybení. Tento vztah také zpochybňuje jednoznačnost závěru o samostatnosti jednotlivých skutků, jak je prezentována stěžovatelem v kasační stížnosti. Navíc i struktura odůvodnění (z větší části společné posouzení pochybení I. a. a I. b.) může nasvědčovat tomu, že je ve skutečnosti stěžovatel posuzoval jako jediný skutek.

Pokud jde o onu matoucí strukturu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, stejně jako o skutkovou provázanost pochybení I. a., I. b. a I. c., nelze než zopakovat to, co již uvedl krajský soud v napadeném rozsudku.

Pochybení I. a. se měl žalobce dopustit tím, že v zadávací dokumentaci nestanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčích hodnotících kritérií. Pochybení I. b. se pak měl dopustit tím, že nabídky v dílčím hodnotícím kritériu „záruční podmínky a celková úprava zajištění“ nebylo možno na základě pravidel vyplývajících ze zadávací dokumentace transparentně hodnotit. Oběma pochybením se přitom stěžovatel věnuje společně v bodech 23. až 33. prvostupňového rozhodnutí při hodnocení jednání žalobce souvisejícího s hodnocením nabídek v dílčím hodnotícím kritériu „záruční podmínky a celková úprava zajištění“. Pochybení I. b. se samostatně týká pouze snad jediná část věty v bodu 31. odůvodnění („*Zadavatel podobně postupoval v případě dalších hodnotících kritérií,*“) a část souvětí, které tvoří bod 32. odůvodnění. Pokud jde o posledně zmíněné souvětí, jedná se skutečně o souřadné souvětí, z něhož lze dovodit dva samostatné závěry o dvou porušeních ZVZ. To ovšem samo o sobě neznamená, že tato dvě porušení způsobena relativně samostatnými jednáními (s ohledem na skutkovou provázanost obou jednání je tato samostatnost skutečně jen relativní) tvoří dva samostatné skutky. Navíc nelze toto souvětí vytrhnout z kontextu a posoudit zcela odděleně. Celá pasáž (body 23. až 33.)

naproti tomu rozhodně nevytváří jednoznačný dojem o tom, že by stěžovatel obě jednání posuzoval jako samostatné skutky.

Podle stěžovatele částečně společné zdůvodnění pochybení I. a. a I. b. nečiní odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nesrozumitelným, pouze poněkud nepřehledným. S tímto tvrzením stěžovatele by bylo možné souhlasit v situaci, kdy by bylo z celého rozhodnutí patrné, kolika skutků se měl žalobce dopustit. Není-li tomu tak, pak tato nepřehlednost jen podtrhuje nejednoznačnost, vnitřní rozpornost a tudíž i nesrozumitelnost rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud má také za to, že krajský soud mohl být oprávněně utvrzen v závěru o nesrozumitelnosti prvostupňového rozhodnutí (v důsledku nejednoznačnosti určení počtu spáchaných skutků) tím, že taktéž mezi pochybeními I. b. a I. c. se nabízí určitá skutková provázanost, která by mohla napovídat tomu, že stěžovatel tato pochybení posuzoval jako jediný skutek. Opět ani tuto dílčí úvahu krajského soudu nelze posuzovat izolovaně, nýbrž v kontextu ostatních pochybností o tom, kolik skutků stěžovatel v jednání žalobce spatřoval. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí skutečně plyne, že pochybením I. b. měl žalobce založit stav, který byl podstatou pochybení I. c. Tímto poznatkem v žádném případě není učiněn závěr o tom, že mají být obě pochybení posuzována jako jeden skutek, nebo naopak dva. Nicméně stěžovatel tím, že se k tomuto vztahu nijak nevyjádřil, taktéž přispěl k pochybnostem ohledně hodnocení posuzovaných jednání jako jednoho, dvou či tří skutků.

Lze proto shrnout, že řada výše uvedených skutečností svědčí ve prospěch závěru o tom, že pochybení I. a., I. b. a I. c. byla dohromady stěžovatelem posuzována jako jediný správní delikt. Proti tomu zde však stojí již zmíněné jasné strukturování výroku I., vzbuzující dojem, že žalobce spáchal tři samostatné skutky, tedy tři samostatné správní delikty (což tvrdí i sám stěžovatel v kasační stížnosti). Ve svém celku pak prvostupňové rozhodnutí ve spojení s druhostupňovým rozhodnutím působí vnitřně rozporně, nejednoznačně, a tudíž i nesrozumitelně, co do hodnocení počtu spáchaných skutků. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí trpí v tomto rozsahu nepřezkoumatelností.

Pro úplnost je potřeba dodat, že pro kvalifikaci jednání jako více samostatných skutků či jediný skutek není rozhodující ani to, že nyní v kasační stížnosti (tedy dodatečně) stěžovatel jednotlivá pochybení kategorizuje jako omisivní či komisivní. V prvé řadě je mezi omisivním a komisivním jednáním velmi subtilní hranice. Například nepostupování transparentním způsobem, jevící se jako omisivní jednání, lze stejně dobře vymezit také jako postupování netransparentním způsobem, tedy spíše komisivní jednání. Navíc tato charakteristika nevypovídá nic o tom, zda se například jedná o jediný skutek (složený z omisivního a komisivního jednání) nebo více skutků spáchaných v jednočinném nebo vícečinném souběhu. Všechny tyto varianty jsou totiž možné.

Stěžovatel dále uplatnil několik námitek (viz dále), které se však míjí s důvody, pro které krajský soud napadený rozsudek vydal. Tyto námitky je proto nutno posoudit jako nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87).

Podle stěžovatele krajský soud pochybil, jestliže dospěl k závěru, že úprava postupu dle ustanovení § 44 odst. 3 písm. f) ZVZ je úpravou obecnou k postupu dle ustanovení § 78 odst. 4 ZVZ. Krajský soud však k tomuto závěru nedospěl. Pouze poukázal na skutkovou provázanost pochybení I. a. a I. b., která jej spolu s dalšími skutečnostmi vedla k pochybnostem o tom, kolik skutků stěžovatel vlastně posuzoval. Ke vztahu zmíněných ustanovení se nevyjádřil.

K úvahám krajského soudu o vztahu pochybení I. b. a I. c. pak stěžovatel namítá, že jestliže jsou v důsledku protiprávního jednání vytvořeny podmínky pro to, aby došlo k dalšímu protiprávnímu jednání, nemění tato skutečnost nic na právním hodnocení, že se jedná o dvě protiprávní jednání. Závěr krajského soudu proto podle něj postrádá další úvahy, na základě kterých dospěl k tomu, že se jedná o jeden čin. Opět i tyto výtky je nutno odmítnout, neboť krajský soud nevyslovil žádný závěr ohledně toho, zda obě pochybení tvoří jeden skutek nebo dva. V situaci, kdy byla správní rozhodnutí v tomto směru nepřezkoumatelná, takový závěr ani učinit nemohl. Úvahu, že se jedná o dvě protiprávní jednání, musí stěžovatel (resp. jeho předseda) případně uplatnit ve svém rozhodnutí v dalším řízení. V řízení o kasační stížnosti není dán prostor pro dodatečné odůvodňování správního rozhodnutí.

Důvodnou není ani námitka, že krajský soud stěžovateli nesprávně vytknul, že se v odůvodnění rozhodnutí nejprve zabýval pochybením I. b. namísto pochybením I. a. Stěžovatel konkrétně poukazuje na odstavce 4 a 6 na straně 8 napadeného rozsudku. Avšak z těchto odstavců ani z jiné části odůvodnění rozsudku žádná taková výtka krajského soudu neplyne.

Totéž platí pro další námitku, že krajský soud nesprávně a nesrozumitelně stěžovateli vytknul, že prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí neobsahují přesnou identifikaci jednání samostatnými skutkovými větami. K tomu stěžovatel dospěl na základě pasáže obsažené v odstavci 4 na straně 10 napadeného rozsudku, kterou ovšem v kasační stížnosti cituje bez velmi podstatné části. Z ní je totiž zcela zřejmé, že poznámka krajského soudu, že „to ostatně žalovaný [...] nečiní“, nesměřovala k identifikaci jednání samostatnými skutkovými větami, nýbrž zjevně k tomu, že stěžovatel neučinil v prvostupňovém ani druhostupňovém rozhodnutí úvahu v tom směru, kolika deliktů se žalobce dopustil. Nakonec i pokyn krajského soudu, v dalším řízení popsat skutek srozumitelně a nezaměnitelně ve výroku rozhodnutí, stěžovatel zjevně vytrhává z kontextu. Krajský soud totiž doslova uvedl „[...] *popsat ve výroku rozhodnutí – a tomu musí odpovídat také odůvodnění.*“ Tento pokyn není nijak nepřezkoumatelný a krajský soud v něm nevytýká nesrozumitelnost stávajícího výroku I. prvostupňového rozhodnutí. Podává stěžovateli toliko návod, jak odstranit stávající celkovou vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost prvostupňového a druhostupňového rozhodnutí. Ze stejného důvodu nelze přisvědčit ani tomu, že by tímto krajský soud překročil meze žalobního přezkumu. Žalobce sice nic ve vztahu k popisu skutku ve výroku nenamítal, ale popis skutku ve výroku také nebyl důvodem pro zrušení druhostupňového rozhodnutí ze strany krajského soudu.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci pak rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *à contrario*).

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

V Brně dne 22. listopadu 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu