

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Ladislava Derky a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **SPF Group, s. r. o.**, se sídlem Bozděchova 99/6, Ústí nad Labem, zastoupeného Mgr. Petrem Strejčkem, advokátem se sídlem Škroupova 10, Plzeň, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 4. 2014, čj. ÚOHS - R236/2013/VZ-9061/2014/310/LPa, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, čj. 31 Af 51/2014-57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Strejčka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Brně dne 30. 6. 2014 žalobu proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 4. 2014, jímž byl zamítnut žalobcův rozklad a bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen ÚOHS nebo Úřad) čj. ÚOHS-S39/2013/VZ-14359/2013/623/JDo ze dne 31. 7. 2013. Nesouhlasil s tím, že správní orgán prvního stupně zamítl jeho návrh na přezkoumání úkonů zadavatele učiněných ve veřejné zakázce „Analýza stavu implementace strategických dokumentů včetně vytvoření metodiky strategického řízení a plánování“, zadávané formou otevřeného řízení oznámeného ve Věstníku veřejných

zakázek pod č. 228745 dne 20. 8. 2012 a opraveného dne 29. 11. 2012. Žalobce se u ÚOHS domáhal přezkumu rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o vyloučení z účasti na zadávacím řízení. Byl vyloučen z účasti na zadávacím řízení z důvodu, že jeho nabídka nebyla zpracována v požadovaném jazyce, neboť předložil v nabídce kopie dokladů o vzdělání některých členů realizačního týmu v latinském jazyce a nezajistil jejich překlad.

[2] Krajský soud v Brně žalobě vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného v obou dvou stupních a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že k vyřazení nabídky žalobce došlo nesporně v souvislosti s nedoložením překladů dokladů prokazujících vysokoškolské vzdělání příslušných osob. Nejednalo se o listiny, které by byly předmětem vlastní nabídky služeb žalobce, ale naopak jednalo se o doklady (listiny), jejichž původcem nebyl žalobce (doklady byly vydány třetí osobou - veřejnou vysokou školou). Ustanovení § 148 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. (dále jen ZVZ) nemůže být vykládáno tak, aby vedlo k formálnímu vyřazování nabídek na základě použití cizího jazyka v nabídce. Nutnost tolerance k užití cizího jazyka v nabídkách vyplývá již z toho, že v řadě oborů se užívají zažité anglické formulace a termíny, přičemž spisovný český jazyk ne vždy obsahuje shodnou alternativu, resp. její užití může působit matoucím dojmem oproti obecně užívané mezinárodně srozumitelné terminologii. Žalobce správně poukázal na to, že důsledná aplikace citovaného ustanovení s nulovou tolerancí by v řadě případů znamenala nutnost překládání i názvů samotných účastníků zadávacích řízení. Soud je přesvědčen, že účelem možnosti vyřazování nabídek pro nedodržení stanoveného jazyka je primární srozumitelnost nabídky bez nutných znalostí cizího jazyka a z ní vyplývá míra, v jaké lze tolerovat použití cizího jazyka při zachování povinnosti komunikace v českém jazyce. Úkolem komise pro otevírání obálek je eliminovat nabídky, které by pro nesplnění jazykových nároků nebyly v následném hodnocení srozumitelné a hodnotitelné. Soud učinil závěr, že v případě vysokoškolských diplomů se jedná o doklady prokazující kvalifikaci podle § 51 ZVZ, a je proto nutné vycházet z úpravy zvláštních předpisů, které upravují způsob, jakým se prokazuje dosažené vzdělání. Soud odkázal na § 55 odst. 2 a § 57 odst. 4, 7 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a dovodil, že v případě vysokoškolského vzdělání je dokladem o absolvování vzdělání vysokoškolský diplom, případně k němu přináležející dodatek k diplomu, vydaný příslušnou vysokou školou. Zákon o vysokých školách však nestanoví jazyk vysokoškolského diplomu, a je proto plně na každé vysoké škole, jakým způsobem si vnitřními předpisy upraví vzhled a jazyk vyhotovení vysokoškolského diplomu. Není v moci absolventů rozhodovat o tom, v jakém jazyce jim česká vysoká škola vydá diplom jako doklad o absolvování studia. Nicméně oprávnění vysoké školy rozhodnout o podobě nebo jazyku vysokoškolského diplomu nic nemění na jeho charakteru jako veřejné listiny podle § 57 odst. 7 zákona o vysokých školách. Vysokoškolský diplom zůstává stále vysokoškolským diplomem bez ohledu na to, jakým vnitřním předpisem si upraví vysoká škola jeho vzhled (nebo jazyk). Neexistuje žádný legální důvod rozlišovat mezi vysokoškolskými diplomy na základě jejich obsahové úpravy dané vnitřními předpisy vysoké školy. Při prokazování vzdělání není žádný rozdíl mezi vysokoškolským diplomem vydaným Masarykovou univerzitou v Brně, Univerzitou Palackého v Olomouci, Karlovou univerzitou v Praze nebo jakoukoliv jinou vysokou školou. Z povahy vysokoškolského diplomu jako veřejné listiny následně vyplývá jeho obecné přijímání bez ohledu na to, zda ho vysoká škola vydává v českém jazyce nebo v latině. Soudu není známo, že by požadavek na překlad vysokoškolských diplomů vydaných

pokračování

v latinském jazyce byl vyžadován např. při přijímacích pohovorech ve státní správě v rámci prokazování vzdělání.

[3] Ve vztahu k zákonu o veřejných zakázkách a uvedeným závěrům o míře přípustnosti dospěl krajský soud k závěru, že vysokoškolské diplomy bez ohledu na to, zda jsou vyhotoveny v českém nebo latinském jazyce, jsou listinami obecně srozumitelnými. Užívání latinského jazyka je v akademické obci běžné zejména u oficiálních příležitostí specifických pro akademickou obec, jako jsou imatrikulace nebo promoce, podtrhující určitou vznešenost a zvláštní význam těchto událostí s odkazem na historii vysokého školství. Stejně tak i vyhotovení vysokoškolského diplomu v latině je odrazem jisté tradice a zdůrazněním jeho výjimečnosti, kterou dosažení vysokoškolského vzdělání v sobě nese. Formulace vysokoškolských diplomů v latinském jazyce připojených k nabídce v souzené věci není na překážku jejich srozumitelnosti. Ze všech předložených diplomů je patrné, že je vydala Univerzita Karlova v Praze, dále je z nich patrné, čí vzdělání tyto diplomy osvědčují a vyplývá z nich, že označené osoby dosáhly vysokoškolského vzdělání určitého stupně. Již sama skutečnost, že byl vydán vysokou školou diplom, osvědčuje to, že bylo dosaženo danou osobou vysokoškolského vzdělání. Ze zadávací dokumentace k předmětné zakázce nevyplývá, že by bylo požadavkem zadavatele přesně specifikované vysokoškolské vzdělání určitého směru (např. absolvování doktorského studijního programu a získání titulu Ph.D. v oboru správní právo), ale pouze to, že mělo být doloženo vzdělání členů realizačního týmu. Za uvedené situace a při zohlednění toho, že vysokoškolské diplomy byly pouze přílohou životopisů členů realizačního týmu, považoval soud bezvýhradnou povinnost přeložit latinské vysokoškolské diplomy zcela jasného obsahu vydané českou veřejnou vysokou školou za formalistický přístup, který odporuje tomu, co je smyslem předkládání nabídek v českém jazyce a nutné elementární toleranci jinak obecně srozumitelných cizojazyčných formulací, které jsou nutně spojeny s každou nabídkou.

[4] Podle krajského soudu je správný závěr, že „latina není čeština“, a proto formálně nebyl splněn požadavek zadávací dokumentace. Nicméně takto vyžadovaná nutnost je výrazem absolutního formalismu, který nic nemůže změnit na tom, že bylo prokázáno vzdělání na české vysoké škole. Latina, jako tzv. „mrtvý jazyk“, pokud je použita pro vyhotovení vysokoškolského diplomu českou veřejnou vysokou školou, je postavena naroveň českému jazyku a nelze proto v rámci fáze otevírání obálek paušálně vyřadit nabídky, jejichž součástí jsou latinské vysokoškolské diplomy, pro nesplnění požadavku na jazyk nabídky. Tento závěr je odůvodněn srozumitelností předložených diplomů ve spojení s jejich charakterem jako veřejné listiny. Soud připomněl, že nový zákon o zadávání veřejných zakázek už výslovně reguluje, a to v § 45 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, dle kterého doklad ve slovenském jazyce a doklad o vzdělání v latinském jazyce se předkládají bez překladu. Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že zákonodárce zrovnoprávnil v případě vysokoškolských diplomů latinu se slovenštinou a češtinou, přičemž se zjevně jedná o legislativní reakci na absurdní výklad popírající možnost předkládat vysokoškolské diplomy v latinském jazyce. S ohledem na to, že nabídky vůbec neměly být komisí pro otevírání obálek vyřazeny, nezabýval se soud již dalšími námitkami, neboť nezákonnost jednání žalovaného i správního orgánu prvního stupně byla dána již samotným posouzením možnosti vyřazení nabídky žalobce pro nesplnění požadavků na jazyk nabídky. K hodnocení otázky, zda měla komise pro

otevírání obálek vyřadit nabídku žalobce, nebo umožnit její doplnění v další fázi řízení, může soud přistoupit pouze, pokud dospěje k závěru, že nebylo možné předložit vysokoškolské diplomy v latinském jazyce a že proto může existovat spor, kdo je oprávněn tyto diplomy hodnotit. K tomu však v souzené věci soud nedospěl, a proto se druhou žalobní námitkou nezabýval. Vzhledem k uvedeným závěrům soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí jako nezákonné (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil rozhodnutí ÚOHS ze dne 31. 7. 2013, č. j. ÚOHS-S39/2013/VZ-14359/2013/523/JDo. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení ve prospěch úspěšného žalobce bylo odůvodněno ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen stěžovatel) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., v jejímž doplnění ji odůvodnil tím, že nabídka v projednávané věci obsahující sedm stran vysokoškolských diplomů v latinském jazyce nemusí být pro člena komise pro otevírání obálek vždy srozumitelná bez nutné znalosti tohoto cizího jazyka. Pro členy komise pro otevírání obálek nejsou zákonem stanoveny žádné požadavky na vzdělání, natož na vzdělání vysokoškolské, a nelze obecně předpokládat, že tyto osoby musí mít povědomí o využívání latiny v akademické obci, tím spíše o významu jednotlivých latinských označení. V důsledku toho nelze dle stěžovatele generalizovat skutečnost, že vysokoškolské diplomy vyhotovené v latinském jazyce jsou listinami obecně srozumitelnými, a to z toho důvodu, že latinský jazyk je hojně využíván v akademické obci. Nelze se však ztotožnit s názorem krajského soudu, že vyžadování překladů diplomů v latině je výrazem formalismu, který vede k zásadnímu omezení soutěže. Nejvyšší správní soud k tomuto ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2 Afs 64/2009-109 uvedl: „*Zatímco soukromý subjekt si může vybírat ty, s nimiž hodlá obchodovat, podle své libovůle, zadavatel veřejné zakázky je striktně vázán zákonem o veřejných zakázkách a zejména pasážemi o zadávacím řízení, neboť prostředky, které jsou v takovém případě vynakládány, jsou prostředky veřejné.*“ K tomuto pak dodává, že: „*Zadávací řízení je vysoce formalizovaný proces […]*“ Úkolem komise pro otevírání obálek je pouze formální kontrola zákonem stanovených náležitostí nabídky, tedy zda je nabídka předložena v požadovaném jazyce a jestli je podepsána odpovědnou osobou. Komise pro otevírání obálek již z podstaty své funkce nebude zkoumat každé kupříkladu anglicky psané slovo ať už jako součást názvu uchazeče či jako cizojazyčný termín běžně používaný v určité oblasti, neboť jak uvedl krajský soud, s takovým rozšířením výkladu ustanovení § 148 odst. 6 ZVZ je nutné počítat. Na druhou stranu je-li součástí nabídky sedm stran latinského textu, je situace odlišná a jedná se již o porušení požadavku zadavatele na předložení nabídky v českém případně slovenském jazyce.

[6] Stěžovatel k odkazu krajského soudu na § 45 odst. 3 nového zákona o veřejných zakázkách č. 134/2016 Sb. uvedl, že již novela č. 40/2015 Sb. k ZVZ účinná od 6. 3. 2015 doplnila § 148 odst. 6 o ustanovení, že vysokoškolské diplomy lze předkládat v latinském jazyce. Zadávací řízení na veřejnou zakázku bylo zahájeno dne 15. 10. 2012 odesláním oznámení o zakázce ve smyslu § 26 odst. 1 písm. a) ZVZ, a v této době tato právní úprava neplatila. Z přechodných ustanovení zákona č. 40/2015 Sb. plyne, že zadávání veřejných zakázek zahájené před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a

povinnosti s ním související se posuzují podle starého znění ZVZ. Z uvedeného je zřejmé, že ZVZ ve znění účinném do 5. 3. 2015 popíral možnost předkládat vysokoškolské diplomy v latinském jazyce.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil a navrhl ji zamítnout. Plně se ztotožnil se závěry krajského soudu a uvedl, že jeho nabídka zahrnovala 200 stran textu, z čehož pouze 7 bylo v latinském jazyce a nejednalo se o obsah „vlastní" nabídky, nýbrž pouze o přílohy dokládající některé údaje uvedené již v českém jazyce. Kromě toho závěr stěžovatele, že komise pro otevírání obálek je oprávněna vyřadit nabídku z důvodu absence překladu cizojazyčného dokladu, je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 32/2014-47 z 24. 6. 2015, ve kterém mj. uvedl, že *Především jí nepřísluší hodnotit nabídky po obsahové stránce, nemůže tedy vyřazovat nabídky pro rozpor s požadavky ZVZ nebo zadávací dokumentace. Takové oprávnění má jen hodnotící komise dle § 76 ZVZ.*

[8] K výkladu stěžovatele k novele § 148 odst. 6 ZVZ provedené zákonem č. 40/2015 Sb. žalobce uvedl, že autorem tohoto pozměňovacího návrhu byl poslanec Leo Luzár a ze stenozáznamu 23. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 2. 12. 2014 je zřejmé, že tato legislativní úprava byla reakcí na nesprávný výklad zákona zaujatý stěžovatelem již v prvním rozhodnutí č. j. ÚOHS S344/2009/VZ-2916/2010/510/Hod z 16. 4. 2010. Pokud by stěžovatel už v roce 2010 přistoupil k výkladu vycházejícímu ze smyslu a účelu zákona a přihlédl k povaze vysokoškolského diplomu jako veřejné listiny, nemusela být přijímána uvedená legislativní úprava.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) neztotožnil s kasační námitkou stěžovatele, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů. V uvedeném rozsudku krajský soud vyjádřil jasně svůj závěr, že vysokoškolské diplomy (které jsou veřejnými listinami dle § 57 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách) v latinském jazyce, připojené k nabídce v souzené věci, jsou srozumitelné, tudíž není dán důvod vyžadovat jejich překlad. NSS se s tímto závěrem plně ztotožnil, a to jak z důvodů uvedených v podrobném odůvodnění rozsudku krajského soudu, tak i s ohledem na níže uvedené závěry NSS.

[11] Právní řád je nutno vykládat tak, aby odpovídal rozumnému uspořádání věcí. Pokud gramatický výklad právní normy je v rozporu s teleologickým výkladem normy (tj. výkladem sledujícím účel právní úpravy), je nutno dát přednost výkladu dle účelu, který je právní normou sledován. K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě nálezů, příp. stanovisek (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st-1/96, nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Výchozí tezi v této souvislosti zformuloval přitom v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro

objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl: „*Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*.“

[12] NSS dodává, že soudy jsou vždy povinny se zamýšlet nad smyslem právní úpravy a, jak již bylo výše řečeno, dostane-li se jazykový výklad do rozporu se smyslem a účelem normy (teleologickým výkladem), je nutno preferovat výklad teleologický. V dané věci se jedná o interpretaci § 148 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb. ve znění účinném do 5. 3. 2015, podle kterého *nabídky a ostatní písemnosti podle tohoto zákona je možné předložit vždy v českém jazyce, popřípadě v jazyce stanoveném zadavatelem v zadávacích podmínkách.* Smysl tohoto ustanovení je zřejmý - možnost zadavatele posoudit bez dalšího obsah předložené nabídky, tj. zajistit co nejvyšší míru její srozumitelnosti. Vysokoškolské diplomy jsou veřejnými listinami dle § 57 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., tudíž je dán předpoklad jejich pravosti a pravdivosti. Použití latinského jazyka (typicky v diplomech vydávaných Karlovou univerzitou) nezpůsobuje pochybnosti o osvědčení dosaženého vysokoškolského vzdělání. Krajský soud správně poukázal na to, že při ověřování dosaženého vysokoškolského vzdělání se toto běžně činí předložením diplomů v latinském jazyce, aniž by to bylo na překážku srozumitelnosti. Takto je postupováno nejen ve státní správě. V tomto směru není případné tvrzení stěžovatele, že osoby posuzující soulad podaných nabídek se stanoveným zadáním nemusejí mít dostatečnou kvalifikaci pro pochopení (porozumění) toho, co předložené vysokoškolské diplomy osvědčují či co vůbec znamenají. NSS zdůrazňuje, že toto se týká nejen osob v komisi pro otevírání obálek (§ 71 ZVZ), ale i osob v hodnotící komisi (§ 74 a násl. ZVZ).

[13] Stěžovatel odkazuje na zákon č. 40/2015 Sb., kterým s účinností od 6. 3. 2015 byla do § 148 odst. 6 ZVZ doplněna druhá věta *Vysokoškolské diplomy lze předkládat v latinském jazyce.* K tomu NSS dodává, že jak plyne též ze stenozáznamu 23. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 2. 12. 2014, na který odkázal žalobce, úmyslem zákonodárce u tohoto doplnění zákona nebylo změnit dosavadní právní stav - zákonodárce evidentně nevycházel z představy, že dle dosavadní právní úpravy je nutné překládat vysokoškolské diplomy z českých vysokých škol. Právě s ohledem na nesprávný výklad, přijatý v některých případech Úřadem, se zákonodárce rozhodl vyjádřit výslovně v textu zákona, že tyto překlady jsou nadbytečné.

[14] NSS uzavírá, že ani za právní úpravy zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., účinné do 5. 3. 2015, nebylo třeba v nabídkách v zadávacím řízení překládat vysokoškolské diplomy v latinském jazyce do českého jazyka.

[15] Není tedy naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) pro nesprávný právní názor ani dle písm. d) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

pokračování

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[16] NSS s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšného žalobce proti stěžovateli. Zástupce žalobce učinil v řízení před NSS jeden úkon právní služby, kterým bylo vyjádření ke kasační stížnosti (úkon podle § 11 odst. 1 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu). Za to mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d/ ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu), k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 3 400 Kč. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, na částku 4 114 Kč.

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

V Brně dne 25. ledna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu