

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně **Městské části Praha 10**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1429/68, zastoupené Mgr. Vlastislavem Andršem, advokátem se sídlem Praha 2, Španělská 2, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kapitána Jaroše 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 3. 2017, č. j. 62 Af 134/2015-56,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 3. 2017, č. j. 62 Af 134/2015-56 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 7. 10. 2015, č. j. ÚOHS-R312/2014/VZ-32062/2015/321/MMl (dále jen „rozhodnutí předsedy žalovaného“), bylo změněno rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2014, č. j. ÚOHS-S555/2014/VZ-17550/2014/532/IBu (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), a to tak, že pokuta ve výši 120 000 Kč, uložená žalobkyni za spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), byla k rozkladu žalobkyně coby nepřiměřená snížena na 30 000 Kč; ve zbytku byl rozklad zamítnut a rozhodnutí žalovaného bylo potvrzeno. Uvedený správní delikt měla žalobkyně spáchat tím, že na svém profilu zadavatele neuveřejnila v rozhodnutí blíže specifikované smlouvy na realizaci veřejných zakázek do patnácti dnů od jejich uzavření, jak to požaduje § 147a odst. 2 ZVZ. Proti rozhodnutí předsedy žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který na jejím podkladě rozsudkem ze dne 9. 3. 2007, č. j. 62 Af 134/2015-56, obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve shrnul, že podstatou sporu je odlišný právní náhled na otázku, zda nově stanovená povinnost (nemající v dřívější právní úpravě obdobu) uveřejnit smlouvy (§ 147a odst. 1 ZVZ) dopadá také na smlouvy, které sice byly uzavřeny až po vstupu § 147a ZVZ v účinnost, avšak zadávací řízení, která k uzavření těchto smluv vedla, byla zahájena před účinností citovaného ustanovení. V souzené věci byla zadávací řízení zahájena před účinností novely ZVZ provedené zákonem č. 55/2012 Sb. (dále též jen „novela ZVZ"), tedy před účinností § 147a ZVZ, což nečiní sporným ani jeden z účastníků. Sporné mezi nimi není ani to, že smlouvy s jednotlivými dodavateli byly uzavřeny až po 1. 4. 2012, tedy po nabytí účinnosti zmiňované novely.

[3] Při hledání odpovědi na výše položenou otázku vyšel krajský soud z čl. II. bodu 1. novely ZVZ, který stanoví, že zadávání veřejných zakázek zahájené přede dnem nabytí účinnosti novely se dokončí podle dosavadních právních předpisů, a dále z dikce § 17 písm. m) ZVZ, který definuje zadávací řízení. Krajský soud uvedl, že zadávacím řízením se rozumí postup zadavatele podle ZVZ, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení. Zadávání bylo ostatně dosud i v rozhodovací praxi interpretováno *stricto sensu* jako proces, který končí uzavřením smlouvy; tímto způsobem se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz). Povinnosti vyplývající zadavateli z § 147a ZVZ proto nelze pod zadávání veřejné zakázky zahrnout. Důvodová zpráva, na kterou žalobce odkazuje na podporu svého výkladu pojmu „*zadávání*", sice může být jistým interpretačním vodítkem, nicméně nemůže vést k závěrům, které by byly v přímém rozporu s výkladem jazykovým. Ten neponechává žádný prostor pro pochybnosti o smyslu přechodných ustanovení novely ZVZ, a to mj. i proto, že se zde výslovně uvádí, že přechodná ustanovení mají regulovat až ta řízení, která byla zahájena po nabytí jeho účinnosti. Navíc, přechodná ustanovení vůbec nepamatují na postupy zadavatelů po uzavření smlouvy.

[4] Krajský soud nicméně i přesto dospěl k závěru, že povinnost podle § 147a ZVZ dopadá až na smlouvy uzavřené v zadávacích řízeních zahájených teprve po účinnosti novely ZVZ, a to i bez přechodných ustanovení. Vycházel přitom z premisy, dle které je v oblasti správního trestání vyloučena retroaktivita, a je nutné chránit právní jistotu adresátů právních norem a jejich legitimní očekávání. U zadávacích řízení zahájených před účinností novely ZVZ mohli dodavatelé důvodně předpokládat, že jimi k nabídce přiložená smlouva (tj. její návrh či vzor) nebude po uzavření uveřejněna, což se odrazilo v obsahové stránce těchto smluv (ty mohou obsahovat například obchodní tajemství nebo údaje technického charakteru vážící se k interním procesům zadavatele), čili že podmínky, za kterých bylo zadávací řízení zahájeno, zůstanou neměnné. Legitimní důvěra dodavatelů a zadavatelů v neměnnost uveřejňovacích pravidel je na místě tím spíše, že povinnost využívat profil zadavatele byla zadavatelům stanovena od 1. 7. 2006, tedy od účinnosti ZVZ; zákonodárce tedy mohl povinnost uveřejňovat uzavřené smlouvy na profilu zadavatele stanovit již dříve, což neučinil. Závěrem krajský soud dodal, že oporu pro svůj názor nachází i v právní doktríně.

[5] Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti především uvádí, že napadený rozsudek je založen na nesprávném posouzení právní otázky, zda nově stanovená povinnost uveřejnit smlouvy (§ 147a ZVZ) dopadá také na smlouvy, které byly uzavřeny až po účinnosti novely ZVZ, avšak zadávací řízení, která k jejich uzavření vedla, byla zahájena před účinností této novely. Má za to, že finální závěr krajského soudu je v rozporu s úvahou, že přechodná ustanovení novely ZVZ se nevztahují na postupy zadavatelů po uzavření smlouvy, a tedy ani na povinnost uveřejnit smlouvu po jejím uzavření. Krajský soud tak sice vnímá, že povinnost uveřejnit smlouvu nastane až po jejím uzavření, avšak současně popírá, že by tato povinnost byla součástí „*zadávání*“. Tento názor krajského soudu nemůže být opřen o argumentaci, že se jedná o názor „*rozumný, vylučující retroaktivitu a chránící právní jistotu adresátů právních norem a jejich rozumná legitimní očekávání*“. Stěžovatel je tedy naopak přesvědčen, že pokud přechodné ustanovení nedopadá na postup zadavatele po ukončení zadávání, pak se institut uveřejnění smlouvy použije na všechny smlouvy uzavřené za účinnosti předmětné novely ZVZ. Argumentuje-li pak krajský soud tím, že zadavatelé koncipovali své nabídky, včetně návrhů a vzorů smluv, s očekáváním, že tyto uveřejněny nebudou, opomíjí text § 147a odst. 2 ZVZ, který stanoví, že veřejný zadavatel neuveřejňuje informace, u kterých to vyžaduje ochrana informací a údajů podle zvláštních právních předpisů, typicky tedy obchodní tajemství. Také konstatování krajského soudu, že pokud by zadavatelé věděli, že smlouvy budou uveřejněny, nezahrnuli by do nich obchodní či technické údaje citlivého charakteru či vážící se k interním procesům zadavatele, je ryze spekulativní a nijak neodráží obsah smluv v souzené věci; nadto není zřejmé, v čem a proč by zadavatel či dodavatelé smlouvy měnili v případě, že by věděli, že tyto smlouvy budou zveřejněny. Při zveřejňování smluv je konečně na místě i analogická aplikace § 83 odst. 4 ZVZ či § 152 ZVZ, na jejichž základě může zadavatel při odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení stanovit, že některé předávané informace nesmí být uveřejněny (pokud by uveřejnění znamenalo porušení zvláštního právního předpisu, obchodního tajemství nebo bylo v rozporu s veřejným zájmem); tento postup by měl oporu i v rozhodovací praxi žalovaného a Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“).

[7] Na rozdíl od krajského soudu se dále stěžovatel domnívá, že zadavatel a dodavatelé mohli důvodně předpokládat, že předmětné smlouvy uveřejňovány budou, neboť v době zahajování jednotlivých zadávacích řízení bylo zřejmé, že od 1. 4. 2012 bude v ZVZ zakotvena tato nová povinnost. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na (nezávazné) Doporučení Ministerstva pro místní rozvoj k postupu u zakázek, u kterých má být smlouva uzavřena po 1. 4. 2012, zveřejněné na Portálu o veřejných zakázkách a koncesích dne 27. 3. 2012; zde je jasně uvedeno, že povinnost uveřejnit smlouvy bude dopadat na ty z nich, které byly uzavřeny po 1. 4. 2012, neboť na tuto povinnost se nevztahují přechodná ustanovení novely ZVZ. I z tohoto důvodu se nelze důvodně odvolávat na legitimitu důvěry zadavatelů v neměnnost zveřejňovacích pravidel stanovených zákonem v době, kdy zadavatel příslušná zadávací řízení zahajoval; už vůbec pak není stěžovateli zřejmé, jak uvedená legitimita důvěry souvisí s povinností zadavatelů využívat profil zadavatele. Stěžovatel poukazuje na relativní četnost novelizace právních předpisů v českém právním

řádu, která vede spíše k úvaze, že neměnnost právní úpravy očekávat nelze. Dodává, že uveřejňovací povinnost byla do ZVZ zakotvena za účelem posílení základních zásad zadávání, tedy i zásady transparentnosti. Co se týče odkazu krajského soudu na doktrínu, stěžovatel kromě již výše uvedeného cituje jinou část publikace, z níž čerpal krajský soud; v ní se uvádí, že podmínka respektování legitimního očekávání je ze strany SDEU posuzována na základě kritéria její předvídatelnosti a že porušení tohoto principu nastává tehdy, pokud je retroaktivní předpis vydán náhle a nečekaně a pokud opatrný a zpravený podnikatel nemohl s vydáním retroaktivní právní úpravy počítat. Podle stěžovatele se nicméně nejedná o zpětnou účinnost (pravou retroaktivitu) novely, neboť nedochází k regulaci právních vztahů zpětně. Navíc dotčená publikace výslovně doporučuje smlouvu uveřejnit v případech, kdy zadávací řízení sice bylo zahájeno před 1. 4. 2012, ale samotná smlouva byla uzavřena až po 31. 3. 2012. V závěru kasační stížnosti pak stěžovatel dodává, že rozsudek považuje též za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Navrhuje proto, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že na rozdíl od stěžovatele nepovažuje argumentaci krajského soudu za nekonzistentní. Krajský soud rozlišil situace, kdy je smlouva uzavírána na základě zadávacího řízení zahájeného ještě před účinností novely ZVZ, a kdy je uzavírána teprve po její účinnosti; zatímco v prvním případě povinnost uveřejnit smlouvu podle § 147a ZVZ nevzniká, v druhém případě ano. Dále uvedla, že se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že podle dosavadní úpravy se dokončí jen fáze zadávání a že na situaci, kdy k zahájení zadávacího řízení došlo před účinností novely ZVZ, přechodná ustanovení nepamatují. To však neznamená, že by v takovém případě mělo automaticky být aplikováno znění ZVZ po novele, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Pokud novela ZVZ do procesu zadávání a dalších na ně navazujících fází vnáší nové povinnosti a podmínky a mění pravidla za běhu, je tato změna bezesporu retroaktivní. Je irelevantní, zda příslušnou změnu pravidel mohl adresát právní normy předpokládat například ze skutečnosti, že se novela připravuje nebo že je schválena změna zákonné úpravy. Je rovněž nepřípustné, aby se správní orgány dovolávaly ve vztahu k žalobkyni znalosti či dokonce preventivní aplikace právních norem již ve stádiu jejich přípravy či schvalování; podstatné je, že novela nerespektovala základní princip zákazu retroaktivity. Závěrem žalobkyně dodává, že neměla nikdy v úmyslu porušit svou povinnost uveřejnit smlouvy či tuto povinnost jakkoli obcházet. Poukazuje na fakt, že ani mezi odbornou právní veřejností neexistuje jednotný názor na danou věc, a proto se necítí odpovědná za to, že ZVZ vyložila nesprávně. Současně uvádí, že nečekala s nápravou na to, až o stížnosti rozhodne žalovaný nebo správní soud. V předmětných zadávacích řízeních rovněž nedošlo k jiným pochybením, respektive nikdo si na porušování pravidel nestěžoval a nikomu v souvislosti s postupem žalobkyně nevznikla škoda. Ze všech uvedených důvodů proto navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť v souvislosti s nepřezkoumatelností opakovaně konstatoval, že zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí lze považovat za přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Jakkoli je podle § 109 odst. 4, věty za středníkem s. ř. s. povinností kasačního soudu zohlednit případnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu i bez toho, že by na takovou vadu poukazovala kasační stížnost (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2011 č. j. 1 As 67/2011 - 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54), neznamená to, že by měl skutečnosti, které nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu zakládají, dovozovat za stěžovatele a odhadovat, v jakém směru je mu rozsudek pravděpodobně nesrozumitelný, v čem může spatřovat nedostatek důvodů tohoto rozsudku nebo jaké konkrétní žalobní body považuje za opomenuté. Jak totiž bylo konstatováno například v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54 a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, kvalita a preciznost ve formulaci stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu. Právě s ohledem na ryze obecnou formulaci námitky nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatele, že rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností v tom smyslu, jak byla pojmově ustálena judikaturou (například rozsudky tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64), neztotožnil; odůvodnění tohoto rozsudku je srozumitelné, konzistentní a vypořádává všechny argumentační pozice žaloby. Rovněž nebyly zjištěny ani žádné jiné vady řízení před krajským soudem, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není důvodná.

[12] Pokud jde o kasační argumentaci podřaditelnou pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy otázku interpretace § 147a ZVZ a jeho aplikace na projednávaný případ, Nejvyšší správní soud se shoduje s podstatnou částí argumentace krajského soudu, dospívá však k odlišným závěrům.

[13] Podle § 147a odst. 1 ZVZ *veřejný zadavatel uveřejní na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků, výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky a seznam subdodavatelů dodavatele veřejné zakázky*. Podle § 147a odst. 2 věty třetí ZVZ, *veřejný zadavatel neuveřejnění informace, u kterých to vyžaduje ochrana informací a údajů podle zvláštních právních předpisů.*

[14] Novela ZVZ, provedená zákonem č. 55/2012 Sb., nepřinesla zadavatelům jen výše uvedenou povinnost uveřejnit smlouvy na realizaci veřejných zakázek, ale v jejím důsledku doznala změn řada dalších hmotně právních a procesních ustanovení tohoto zákona. Podle přechodných ustanovení čl. II bodu 1 novely ZVZ platí, že *zadávání veřejných zakázek, soutěže o návrh a řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské*

*soutěže zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.*

[15] Není pochyb o tom, že § 147a odst. 1 a 2 ZVZ dopadá na smlouvy, které vyvstaly ze zadávacích řízení zahájených po 1. 4. 2012. Stejně tak není (a to ani mezi účastníky) sporu o tom, že uvedené ustanovení nemůže dopadat na případy, kdy bylo zadávací řízení zahájeno a smlouva uzavřena ještě před nabytím účinnosti novely ZVZ. Pokud by snad měl zákonodárce ambice stanovit uveřejňovací povinnost i ve vztahu ke smlouvám uzavřeným do 31. 3. 2012 a porušení této povinnosti sankcionovat jako správní delikt, musel by to v novele ZVZ výslovně uvést. Na rozdíl od názoru krajského soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud takový legislativní postup za *a priori* nepřípustný pro porušení zákazu (pravé) retroaktivity právních předpisů, neboť by se nejednalo o situaci, kdy nová úprava zasahuje do právních vztahů vzniklých za účinnosti předchozí úpravy (existence a obsah vzniklého obligačního vztahu – uzavřené smlouvy – by zůstala nedotčena), ani o případ, kdy by bylo zasahováno do účinků takových vztahů, založených předchozí právní úpravou. Fakticky by se jednalo jen o stanovení nové povinnosti, odvíjející se od právní skutečnosti, která nastala v minulosti, před účinností novelizace zákona; případná sankce by pak nepostihovala jednání, ke kterému došlo před nabytím účinnosti nové úpravy, ale nesplnění nově uložené povinnosti v době, kdy byla (nově) zavedena (korektivem použitelnosti této nové úpravy by, samozřejmě, mohla být otázka možné kolize s principem legitimního očekávání jejích adresátů – o tom podrobně viz dále). Důvod, proč povinnost vyplývající z ustanovení § 147a odst. 1 a 2 ZVZ nedopadá na smlouvy uzavřené před nabytím účinnosti novely ZVZ tedy vyplývá ze samotné dikce citovaného ustanovení a čl. II přechodných ustanovení novely ZVZ, ze kterých nelze žádným způsobem dovodit úmysl zákonodárce podřídit nové povinnosti i smlouvy dříve uzavřené.

[16] Pokud jde o posouzení dosahu novelizovaného znění ZVZ na dosud probíhající procesy, zásadní význam má výklad pojmu „*zadávání*“, a to s ohledem na dikci výše citovaného čl. II bodu 1 novely ZVZ. Podle § 17 písm. m) ZVZ se zadáváním rozumí *závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení; zadáváním se rozumí i postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému, a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy.* Pojem „*zadávání*“ tedy má přesný význam, který potvrdila i ustálená judikatura (například rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 2 Afs 132/2009-275). Z uvedených ustanovení i z ustálené rozhodovací praxe, na kterou odkázal i krajský soud, tedy jasně vyplývá, že zadávací proces je ohraničen okamžikem uzavření smlouvy; veškeré následující úkony zadavatele již do procesu „*zadávání*“ nespadají.

[17] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že čl. II bod 1 přechodných ustanovení novely ZVZ sice upravuje časovou působnost novelizovaného znění zákona na dosud probíhající procesy zadávání [§ 17 písm. m) ZVZ], nepamatuje však na úkony či procesy, které se z uvedeného rámce vymykají. Přechodná ustanovení novely ZVZ tedy neřeší aplikaci novelizovaného znění zákona, pokud jde o úkony, které zadavatel činí teprve po skončení zadávacího řízení; sem spadá právě nová povinnost uveřejnit uzavřené smlouvy. Opačný závěr nelze dovodit ani z důvodové

zprávy; pokud zákonodárce uvádí, že „*v souladu s obecnými právními principy bude novela regulovat až ta řízení, která byla zahájena po nabytí účinnosti (...)*“, fakticky pouze opakuje dikci zákona a nijak nereflektuje situace, které se zadávacího řízení (respektive „*zadávání*“) tak, jak je chápáno podle § 17 písm. m) ZVZ, netýkají a jejichž aplikace přichází v úvahu teprve po jeho skončení.

[18] Za této situace se tedy dopad § 147a ZVZ na danou věc řídí obecnými zásadami časové působnosti právních norem. V případě hmotně právního ustanovení platí, že se aplikuje na případy, které naplnily jeho hypotézu v době jeho účinnosti; je tedy zřejmé, že rozhodným časovým okamžikem je v dané věci okamžik uzavření smlouvy. Dojde-li k němu v době účinnosti nového znění ZVZ, aplikuje se na něj toto nové znění. Touto optikou tedy měl zadavatel ode dne 1. 4. 2012 povinnost uveřejnit všechny smlouvy uzavřené po tomto datu (bez ohledu na to, kdy započalo zadávací řízení). Sluší se dodat, že zde nemají místa úvahy o specifické povaze aplikace právních předpisů v oblasti správního trestání (aplikace příznivějšího ustanovení pro adresáty), neboť otázka sankčního postihu je až otázkou sekundární, odvíjející se od (pro danou věc rozhodné) otázky (ne)existence zákonné povinnosti něco vykonat.

[19] Krajský soud došel ke shodnému právnímu závěru, současně však naznal, že ho na danou věc nelze vztáhnout, neboť by tím byl popřen princip zákazu retroaktivity, chránící právní jistotu adresátů právních norem a jejich rozumná legitimní očekávání. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[20] Argumentace krajského soudu je, stručně řečeno, postavena na premise, že zadavatel a uchazeči o jím zadanou veřejnou zakázku nemohli v době zadávacího řízení očekávat, že s úkony, které v rámci tohoto procesu činí, bude budoucí právní úprava spojovat povinnosti, jejichž splnění by mohli pociťovat jako újmu. *In concreto,* pokud by uchazeč věděl, že obsah návrhu jeho smlouvy může být v budoucnu zveřejněn, mohl by tomuto faktu přizpůsobit jeho obsah, aby tím předešel nežádoucí publikaci některých citlivých údajů. V obecné rovině Nejvyšší správní soud považuje touto argumentací za plausibilní. Za nepřiléhavou považuje naopak argumentaci stěžovatele o možnostech, které ZVZ nabízí k eliminaci těchto negativních důsledků; s ohledem na níže uvedené důvody však není nutné tyto jeho závěry konkrétně vyvracet. Podstatné totiž podle Nejvyššího správního soudu je, že s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci nebyla splněna esenciální podmínka, odůvodňující neaplikaci § 147a ZVZ pro porušení principu legitimního očekávání adresátů právní normy.

[21] Není pochyb o tom, že dochází-li ke změně právní úpravy, musí nový (novelizovaný) předpis respektovat obecnou zásadu legitimního očekávání adresátů této úpravy. Míní-li zákonodárce do budoucna modifikovat účinky právních vztahů založených dřívější úpravou, případně chce-li se skutečnostmi nastalými v minulosti spojit nové právní důsledky, jde o postup zcela legitimní a v praxi zcela běžný. Spíše než o „*nepravé retroaktivitě*“ je v těchto případech přiléhavější hovořit o „*okamžité aplikaci nového právního předpisu na stávající právní vztahy*“ (srov. například Stanovisko generálního advokáta D. ve věci C-246/87 *Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken GmbH & Co. v Hauptzollamt München-West,* bod 26), neboť zde nedochází k zásahu do právních vztahů vzniklých na půdorysu předchozí úpravy, ani nejsou modifikovány účinky těchto

vztahů v době do přijetí nové úpravy; *stricto sensu* se tak v těchto případech o žádnou formu retroaktivity nejedná (srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-74/74 *Comptoir national technique agricole (CNTA) SA v Commission of the European Communities*).

[22] Korektivem tohoto postupu je ovšem podmínka respektování legitimního očekávání, ve smyslu kritéria předvídatelnosti. Esenciální podmínkou jakýchkoliv úvah o možném porušení principu legitimního očekávání je přitom situace, kdy se adresát právní normy nemohl s jejím zněním (a účinky z toho plynoucími) seznámit v době, kdy činil svá rozhodnutí. Lze v této souvislosti zmínit názor vyslovený Soudem první instance Evropských společenství v rozsudku ze dne 22. 1. 1997, T-115/94 *Opel Austria GmbH v Counsil*,, bod 124, podle kterého *„[z]ásada právní jistoty* [zahrnující princip legitimního očekávání – pozn. NSS] *vyžaduje, aby jakýkoli akt orgánů mající právní účinky byl jasný, přesný a byl sdělen zúčastněnému tak, aby mohl s jistotou rozpoznat okamžik, od kterého tento akt existuje a začíná působit svými právními účinky.*“ (obdobně viz rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, ve věci 98/78 *A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, s. 69). Jestliže tedy v době, kdy právní subjekt činí rozhodnutí, jsou již známy veškeré jeho budoucí povinnosti s tímto rozhodnutím spojené, i okamžik, kdy vstoupí v účinnost, nelze po nabytí účinnosti nové úpravy uvažovat o tom, že by mohla atakovat princip jeho právní jistoty, respektive legitimního očekávání (viz například rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2014, č. j. 45 Af 12/2016-61, publikovaný pod č. 3094/2014 Sb. NSS). Možností, kdy bylo možné se s novými pravidly (změnou právní úpravy) seznámit, je přitom nejdříve publikace právního předpisu zákonem předpokládaným způsobem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60) – v případě zákona tedy jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů.

[23] V dané věci byla novela ZVZ (zákon č. 55/2012 Sb.) uveřejněna ve Sbírce zákonů (č. 21/2012) dne 24. 2. 2012. Počínaje tímto dnem měli tedy nejen zadavatel (žalobce), ale i uchazeči o jím oznámená zadávací řízení, možnost seznámit se novými povinnostmi uvedenými v § 147a ZVZ, i s okamžikem, kdy se tyto povinnosti stanou právně závaznými (účinnost předmětného ustanovení byla stanovena ke dni 1. 4. 2012). Stěžovatel přitom zcela správně poukazuje na fakt, že jednotlivá oznámení o zahájení zadávacího řízení byla v konečné podobě zveřejněna v období od 28. 2. 2012 do 29. 3. 2012, tedy v období po zveřejnění novely ZVZ ve Sbírce zákonů. S ohledem na termíny stanovené k doručení nabídek (obsahujících ve smyslu § 68 odst. 2 ZVZ obligatorně závazný návrh smlouvy) mohli zadavatel i uchazeči důvodně předpokládat, že k uzavření smluv dojde až po 1. 4. 2012 a nic jim tak nebránilo očekávanému zveřejnění obsahu uzavřených smluv přizpůsobit jejich obsah.

[24] Lze proto uzavřít, že zadavatel (žalobce) i uchazeči o jím oznámená zadávací řízení mohli a měli v reálném čase reflektovat již přijatou změnu právní úpravy, neboť ta byla zveřejněna dostupným způsobem; mohli se tedy seznámit s nově zaváděnou povinností a s datem, kdy se tato povinnost stane závaznou. S ohledem na očekávané termíny uzavírání smluv s vítěznými uchazeči mohli rozumně předpokládat, že nově zavedená povinnost již na tyto smlouvy bude dopadat. V daném případě tak nebyly porušeny podmínky právní jistoty uchazečů, respektive jejich legitimní očekávání ve smyslu výše vyloženém a nebyl dán důvod pro neaplikaci ustanovení § 147a ZVZ na smlouvy uzavřené za jeho účinnosti.

[25] Dospěl-li krajský soud k názoru opačnému, posoudil věc po právní stránce nesprávně a je tak naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízen (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

[26] V průběhu dalšího řízení bude krajský soud vycházet ze shora uvedeného právního názoru o aplikovatelnosti ustanovení § 147a ZVZ na jednotlivé smlouvy. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.)

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

V Brně dne 24. ledna 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu