



ČESKÁ REPUBLIKA
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Musila a soudců Vladimíra Kůrky (soudce zpravodaje) a Jana Filipa ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **Města Vsetín** se sídlem ve Vsetíně, Svárov 1080, zastoupeného JUDr. Ing. Radkem Jurčíkem, Ph.D., advokátem se sídlem v Brně, Čápkova 44, proti rozsudku **Nejvyššího správního soudu** ze dne 28. 11. 2012 č. j. 1 Afs 23/2012-102, rozsudku **Krajského soudu v Brně** ze dne 19. 1. 2012 č. j. 62 Af 72/2010-138, rozhodnutí **předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** ze dne 29. 9. 2010 č. j. ÚOHS-R56/2010/VZ-14509/2010/310/PMo a rozhodnutí **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** ze dne 19. 4. 2010 č. j. ÚOHS-S318/2009/VZ-4121/2010/520/DŘí, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

V ústavní stížnosti stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) zrušil v záhlaví označená rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), předsedy Úřadu, jakož i správních soudů.

Úřad výše specifikovaným rozhodnutím ze dne 19. 4. 2010 dospěl k závěru, že se stěžovatel dopustil správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon č. 137/2006 Sb.“), tím, že s vybraným uchazečem uzavřel dodatek č. 1 a 2 ke smlouvě o dílo, týkající se původní veřejné zakázky, a to v jednacím řízení bez uveřejnění [§ 23 odst. 7 písm. a) téhož zákona], aniž by byly splněny podmínky pro jeho použití, a tento postup stěžovatele mohl podle

Úřadu podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky; stěžovateli uložil pokutu 100 000 Kč.

Předseda Úřadu shora uvedeným rozhodnutím ze dne 29. 9. 2010 rozklad stěžovatele zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

Krajský soud v Brně rozsudkem stěžovatelovu žalobu proti rozhodnutí o rozkladu zamítl a Nejvyšší správní soud ústavní stížností rovněž napadeným rozsudkem jeho kasační stížností zamítl.

V odůvodnění ústavní stížnosti stěžovatel formuloval následující námitky:

1. Krajský soud neobjasnil, proč ve svém rozhodnutí napravuje vady správních rozhodnutí, které nebyly odstraněny ve správním řízení a z jakých důvodů se neztotožňuje s jeho argumentací ohledně realizace víceprací za nižší než obvyklé ceny.
2. Krajský soud neodůvodnil své závěry ohledně konstatování, že užil jednacím řízení bez uveřejnění při uzavírání obou dodatků, a nezabýval se ani žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí Úřadu.
3. Krajský soud neoznačil žádný důkaz, z něhož vyplývá, že hodlal plnění kontrahované v rámci dodatku č. 2 realizovat jako zakázku malého rozsahu. Podle § 118a odst. 2 a 3 o. s. ř. jej nepoučil o následcích výzvy k doložení důkazů.
4. Tentýž soud překvapivě konstatoval, že plnění, jehož se týkal i dodatek č. 2, nebylo možné oddělit od plnění, které tvořilo předmět původní veřejné zakázky, avšak tím sám vyloučil, že by se jednalo o plnění, které by mohlo být samostatnou veřejnou zakázkou.
5. Oba správní soudy nesprávně uvedly, že postup v jednacím řízení bez uveřejnění je postupem nejméně formalizovaným a nejméně kontrolovaným.
6. Úřad – oproti své jiné rozhodovací praxi – v daném případě neuznal, že pokud jde o zakázku malého rozsahu, není na straně zadavatele veřejné zakázky založena právní povinnost postupovat dle zákona č. 137/2006 Sb.
7. Podle správních soudů byly okolnosti odůvodňující dodatky známy již v době kontraktace, jen o nich on coby zadavatel nevěděl, ačkoliv o nich vědět měl.
8. V případě dodatků a původní smlouvy se jednalo o tři samostatné zakázky, bez ohledu na to, zda jde o zakázku zadávanou v zadávacím řízení podle zákona č. 137/2006 Sb. v otevřeném řízení či jednacím řízení bez uveřejnění. Nelze tudíž souhlasit se závěrem krajského soudu na str. 18 rozsudku, podle něhož předpokladem splnění důvodů podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. je, že plnění, které představuje předmět obou dodatků, muselo být samostatnou veřejnou zakázkou.
9. Neobstojí ani závěry týkající se materiální stránky správního deliktu; o nutnosti realizovat dodatečné stavební práce se dozvěděl až v průběhu realizace stavby, resp. nebylo prokázáno, že tyto skutečnosti věděl dříve a ani že mohl postupovat jinak, přičemž v případě dodatku č. 1 šlo navíc o jednání v krajní nouzi. Dále jej omlouvá tzv. error facti, tj. omyl o skutkových poměrech závažných z hlediska práva správního

trestání, jenž spatřovat v daném činu správní delikt nedovoluje. Při posuzování materiální stránky správního deliktu je významné, že zpracovatelem projektové dokumentace byl subjekt odlišný.

10. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 11. 2009 se uvádí, že se řízení zahajuje pro podezření ze spáchání správního deliktu při uzavírání dodatku č. 2, a nikoli dodatku č. 1.

11. Pokud při zadávání zakázek malého rozsahu na dodatečné práce použil jednacím řízením bez uveřejnění, pak jej nelze sankcionovat za spáchání správního deliktu, když skutková podstata předmětného deliktu naplněna nebyla.

12. Výše pokuty se vyznačuje nepřiměřeností k délce řízení a časovému odstupu mezi uložením pokuty a spácháním správního deliktu.

13. Práce v dodatcích č. 1 a č. 2 byly – oproti závěrům soudů – provedeny za ceny obvyklé, což dokládají odborná vyjádření.

14. Správní soudy se nevypořádaly s dopisem Ministerstva životního prostředí a jeho závěry o objektivně nepředvídané skutečnosti změny technických a právních norem

15. Napadená rozhodnutí odporují též nosným důvodům rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 7. 2011, č. j. ÚOHS-R46/2011/VZ-11319/20111/310/Eku.

Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“].

Jestliže ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost; Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

Ústavní soud ve své judikatuře také mnohokrát konstatoval, že postup ve správním a v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů, jsou záležitostmi správních orgánů a posléze pak obecných soudů. Z hlediska ústavněprávního může být posouzena pouze otázka, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry těchto orgánů veřejné moci nejsou s nimi v „extrémním nesouladu“, a zda podaný výklad práva je i ústavně konformní, resp. není-li naopak zatížen „libovůlí“.

To je důležité i v dané věci, jestliže se námitky stěžovatele – hodnocené v ústavněprávní rovině – nemohou spojovat s ničím jiným, než s kritikou, že se mu nedostalo spravedlivého procesu (srov. čl. 36 odst. 1 Listiny).

Ohledně hodnocení správními orgány a soudy provedených důkazů je namístě připomenout, že Ústavní soud – vzhledem k výše podanému vymezení svého postavení – není zásadně oprávněn do tohoto procesu před správními orgány a soudy zasahovat; důvodem k jeho zásahu je až stav, kdy správní orgány a soudy očividně a neodůvodněně vybočily ze zákonných standardů dokazování, nebo jestliže hodnocení důkazů a tomu přijaté skutkové závěry jsou výrazem zjevného faktického omylu či logického excesu (vnitřního rozporu), případně jsou založeny na zcela neúplném (nedostatečném) dokazování (srov. kupř. rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech sp. zn. III. ÚS 84/94, III. ÚS 166/95, II. ÚS 182/02, II. ÚS 539/02, I. ÚS 585/04 a další).

Podobné platí pro ústavněprávní kontrolu právního posouzení věci; i zde je významný až stav výkladové libovůle ve smyslu excesu z doktrinálních či judikатурních závěrů, jenž činí napadené rozhodnutí nepředvídatelným.

V mezích takto limitovaného přezkumu Ústavní soud porušení ústavních práv a svobod stěžovatele neshledal.

Jestliže Úřad i správní soudy postupovaly při hodnocení důkazů podle vnitřního přesvědčení založeného na uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu a učinily logicky odůvodněná skutková zjištění, na kterých dospěly k závěru, že se stěžovatel konkretizovaného skutku dopustil, není Ústavní soud oprávněn – k tvrzení stěžovatele – co do výsledku tento proces dokazování zpochybnit, a to ani v případě, že by přicházelo v úvahu i hodnocení důkazů jiné.

Úřadu, resp. soudům, nelze v tomto směru ani relevantně vytknout nedostatky adekvátního odůvodnění; naopak je zjevné, že skutkové i právní závěry žalované i obou soudů jsou založeny na obhajitelném hodnocení v řízení provedených důkazů a podrobném rozboru na jejich základě zjištěného skutkového stavu.

Úřad i oba soudy se též se stěžovatelovými námitkami uplatněnými v rozkladu, žalobě i kasační stížnosti řádně vypořádaly, přičemž právní závěry, k nimž ve správním řízení i v řízení o žalobě a kasační stížnosti dospěly, racionálně a srozumitelně odůvodnily. Ani v právním posouzení věci tedy nelze spatřovat znaky ústavněprávního pochybení.

V rovině zcela konkrétní, resp. v jednotlivostech, a stěžovateli již jen na vysvětlenou, lze dodat následující.

Ad 1. Stěžovatelem uplatněná námitka nepřípustného napravování vad správních rozhodnutí krajským soudem postrádá ústavněprávní relevanci již proto, že zůstává situována v obecné rovině. Otázkou realizace víceprací za nižší než obvyklé ceny se krajský soud zabýval na str. 19 a 20 svého rozsudku, resp. Nejvyšší správní soud v odst. 37 rozsudku, přičemž na tyto závěry lze odkázat.

Ad 2. a 3. Správní soudy na argumentované bázi dovodily, že stěžovatel ani k výslovné výzvě soudu neoznačil žádný důkaz, jímž by mohl prokazovat, že hodlal toto plnění realizovat jako zakázku malého rozsahu.

Ústavněprávně udržitelná je rovněž argumentace Nejvyššího správního soudu (srov. odst. 64 rozsudku), který na podkladě srovnání občanského soudního řízení a soudního řízení správního – za současného připomenutí otázky tzv. překvapivých rozhodnutí – dovodil, že správním soudům oproti soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení v prvním stupni z ustanovení § 118a o. s. ř. nevyplývají procesní povinnosti, jejichž porušení by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel ostatně nekonkretizoval, jaké důkazy by v případě poučení odpovídajícího § 118a odst. 2 a 3 o. s. ř. mohl předložit.

Ad 4. Z hledisek ústavněprávního přezkumu ob stojí i závěr ohledně neoddělitelnosti plnění dle dodatku č. 2; stěžovatelova kritika přehlíží, že předmětný úsudek obsahovala rozhodnutí jak Úřadu, tak i předsedy Úřadu.

Ad 5. Ústavněprávní roviny nedosahuje ani výhrada proti konstatování, že postup v jednacím řízení bez uveřejnění je postupem nejméně formalizovaným a nejméně kontrolovaným.

Ad 6. Správní soudy dovodily, že v případě dodatku č. 2 se nemohlo jednat o zakázku malého rozsahu a že ani v případě zakázek malého rozsahu nelze zákon č. 137/2006 Sb. zcela opomíjet (je třeba z něj vycházet alespoň v rozsahu jeho základních zásad). Dále dospěly k závěru, že presumované podřazení konání stěžovatele v případě dodatku č. 2 pod daný druh zadávacího řízení není v předmětné věci z hlediska aplikace § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. rozhodující a související argumentací se zabýval též předseda Úřadu.

Ad 7. Správní soudy položily důraz na okolnost, že není podstatné, kdy se zadavatel (stěžovatel) o potřebě prací dozvěděl, nýbrž zda potřeba těchto prací vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností. Soudy vysvětlily, že se v případě dodatku č. 1 jednalo o legislativní změnu, která nabyla účinnosti s několikaměsíčním předstihem. V případě dodatku č. 2 šlo o nedostatečně podloženou projektovou dokumentaci, neboť nebyly vyřešené majetkové vztahy nutné k umístění části stavby, a projekt neodpovídal požadavkům provozovatele. Ústavněprávní rozměr postrádá rovněž stěžovatelova polemika ohledně interpretace pojmu vícepráce.

Ad 8. Ústavněprávní deficit nelze shledat ani v otázce výkladu § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., přičemž postačuje odkázat na odst. 71 rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Ad 9. Úřad i správní soudy se otázkou materiální stránky správního deliktu – oproti názoru stěžovatele – zabývaly, a dovodily, že stěžovatel měl tyto otázky předvídat již v době, kdy zpracovával zadávací dokumentaci (projektovou dokumentaci) k původní veřejné zakázce a kdy pokračování s kontraktací původní smlouvy v režimu zákona č. 137/2006 Sb. započínal. Jestliže důvody pro realizaci dodatečných stavebních prací existovaly již v okamžiku vypracování zadávací (projektové) dokumentace k původní veřejné zakázce, tedy v době před zadáním původní veřejné zakázky, pak podmínky postupu podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. nemohly být

splněny. Z týchž důvodů soudy dospěly k závěru, že nemohlo jít ani o stav krajní nouze ani stěžovatelem dovozovaný právně relevantní omyl.

Ad 10. Není důvod (natož z ústavněprávních pozic) oponovat závěru správních soudů, že v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 11. 2009 byl předmět řízení vymezen dostatečně i vzhledem k dodatku č. 1. Ostatně sám stěžovatel se v podání ze dne 24. 9. 2009 vyjádřil ke skutkovým okolnostem, které byly podstatou té části předmětu správního řízení, jež se týkala uzavírání dodatku č. 1. Stěžovatel již ve stádiu řízení v prvním stupni věděl, co je předmětem správního řízení, a to včetně dodatku č. 1. Nedošlo tak k porušení jeho procesních práv; nebylo rozhodnuto o jiném skutku, než který představoval předmět správního řízení.

Ad 11. Podle správních soudů v projednávané věci nešlo o vícepráce, které by bylo možno zadat za splnění zákonných podmínek jako zakázku malého rozsahu. Navíc stěžovatel fakticky postupoval cestou jednacního řízení bez uveřejnění, pro které nesplnil podmínky.

Ad 12. Krajský soud, resp. Nejvyšší správní soud nepochybil ani tím, že se neztotožnil se stěžovatelovou oponenturou výši pokuty a jejího vztahu k délce řízení a časovému odstupu od spáchání deliktu.

Ad 13. Správní soudy akceptovatelně dovodily, že otázka, zda práce byly provedeny za ceny obvyklé, není podstatná pro posouzení, zda došlo ke spáchání předmětného deliktu. Dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. se zadavatel totiž dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu s uchazečem podle § 82 zákona č. 137/2006 Sb. Dále soudy konstatovaly, že doložením cen obvyklých není vyvrácena možnost, že by se v případě řádného postupu dle zákona č. 137/2006 Sb., který garantuje širokou veřejnou soutěž, nevyskytl zhotovitel, který by nabídl nižší cenu než cenu obvyklou.

Ad 14. Ústavní soud považuje za věcně udržitelné konstatování Nejvyššího správního soudu, podle něž praktický význam názoru zastávaného Ministerstvem životního prostředí limituje neexistence pravomoci v předmětné věci.

Ad 15. V souvislosti s odkazem na výše specifikované rozhodnutí Úřadu stojí za připomenutí, že úkolem Ústavního soudu není sjednocování správní praxe, včetně té, jež se podle stěžovatele má týkat jeho věci.

Aniž by se uchýlil k hodnocení „podústavní“ správnosti ústavní stížností konfrontovaných právních názorů, pokládá proto Ústavní soud za adekvátní se omezit na sdělení, že ve výsledku kvalifikovaný exces či libovůli nespátřuje a mimořádný odklon od zákonných zásad ovládajících postupy správních orgánů a obecných soudů ve správním řízení a řízení soudním, stejně jako vybočení z pravidel ústavnosti, traktovaných v judikatuře Ústavního soudu, jež by odůvodňovaly jeho případný kasační zásah, zde zjistitelné nejsou.

Stěžovateli se zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod doložit nezdařilo. Ústavní soud proto posoudil ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou,

a podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ji usnesením mimo ústní jednání odmítl.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 8. ledna 2015

Jan Musil v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Jana Němečková