

62 Ca 45/2006-44

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno.	
Došlo: - 9 -07- 2007 10573/2007/300	
Číslo: 22522/07	Vyřizuje:
Přílohy: /	

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Tesáka, PhD. a soudců JUDr. Davida Rause, PhD., a JUDr. Jaroslavy Skoumalové v právní věci žalobce **Statutárního města Hradce Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, proti žalovanému **předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

takto:

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou dne 11.12.2006 u Krajského soudu v Brně domáhal vydání rozhodnutí, kterým by byla rozhodnutí žalovaného ze dne 12.10.2006 č.j.: R112/2006/02-17715/2006/300-Šp, jakož i jemu předcházející usnesení žalovaného ze dne 8.9.2006, č.j. 2R 027/06-Šp zrušena.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 12.10.2006, č.j.: R112/2006/02-17715/2006/300-Šp, doručeným žalobci dne 13.10.2006, zamítnul rozklad žalobce proti usnesení předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8.9.2006, č.j. 2R 027/06-Šp, kterým předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže odepřel žalobci nahlédnout do spisu o podnětu vedeném pod č.j. VZ/P162/05.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahájil se žalobcem jakožto zadavatelem veřejné zakázky "Zajištění nakládání s komunálním odpadem včetně

zajištění provozování sběrných dvorů pro Statutární město Hradec Králové" správní řízení podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Rozhodnutím ze dne 27.1.2006, č.j. VZIS249/05-02913/2006/510-če konstatoval na straně žalobce porušení zákona a uložil mu pokutu ve výši 750.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad k žalovanému. V rámci řízení o rozkladu bylo žalobci umožněno seznámit se s podklady pro rozhodnutí, při tomto seznámení žalobce zároveň požádal o možnost seznámení se s podnětem k zahájení správního řízení, který byl podán Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Shora specifikované správní řízení bylo úřadem zahájeno z vlastního podnětu, podaný podnět pravděpodobně neměl všechny náležitosti předpokládané zákonem pro to, aby na jeho základě mohlo být správní řízení zahájeno. Shora uvedený podnět je úřadem veden v samostatném spise pod zn. VZ/P162/05. Nahlédnutí do tohoto spisu bylo žalobci odepřeno usnesením předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8.9.2006, zn. 2R 027/06-Šp, a to z toho důvodu, že podle § 38 odst. 1 správního řádu mohou do spisu nahlížet pouze účastníci řízení a jejich zástupci. V případě předmětného spisu se však podle žalovaného vůbec nejedná o správní řízení. Žalobce také podle žalovaného neprokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlédnutí ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Proti uvedenému usnesení podal žalobce rozklad, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím. Žalobce má za to, že žaloba proti napadenému rozhodnutí není vyloučena s ohledem na ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního, neboť nahlížení do spisu o podaném podnětu je řešeno samostatnými rozhodnutími a není o něm rozhodováno v rámci vlastního řízení o veřejné zakázce. Opačný výklad by vedl k tomu, že by žalobce neměl možnost se proti nezákonnému postupu žalovaného soudní cestou bránit.

Žalobce považuje napadené rozhodnutí žalovaného za nezákonné z následujících skutkových a právních důvodů:

Není přípustné ztotožňovat to, že žalobce byl seznámen se všemi skutečnostmi, ve kterých Úřad pro ochranu hospodářské soutěže spatřuje porušení zákona s tím, zda žalobce byl seznámen se všemi podklady, ze kterých úřad při svém rozhodování vycházel. Skutečnosti uvedené v podnětu musí mít podle názoru žalobce zásadní charakter, když i při nesplnění zákonných náležitostí pro zahájení řízení na základě podnětu vedly úřad k zahájení řízení z podnětu vlastního. V

postupu žalovaného spatřuje žalobce porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce musí být "účastníkem" šetření předmětného podnětu, neboť je zadavatelem zakázky, které se podnět týká. Bez podkladů a vysvětlení od žalobce nemohl úřad podnět šetřit. To platí bez ohledu na to, zda šetření podnětu bylo správním řízením či nikoliv. Pokud žalovaný poukazuje na ustanovení § 65 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, podle kterého se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis, žalobce má za to, že právě toto ustanovení bylo porušeno, neboť i listiny vedené ve spise o podnětu se týkají porušení postupu žalobce při zadání veřejné zakázky.

V napadeném rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že žalobce byl dostatečně seznámen se všemi skutečnostmi, ve kterých Úřad pro ochranu hospodářské soutěže spatřuje porušení zákona, a že námitka, že se tak nestalo ve vztahu k požadovanému podnětu, není důvodná. Dále v této souvislosti konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí ve věci samé, tedy rozhodnutí o pokutě, vymezený předmět řízení nepřekračuje. S tímto zdůvodněním odepření nahlédnutí do spisu o podnětu žalobce nesouhlasí. Podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Podnět, který vedl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže k zahájení správního řízení, je zcela jednoznačně i podkladem pro rozhodnutí, neboť právě tento podnět prvotním způsobem formoval názor správního orgánu na věc samou. To vyplývá i ze skutečnosti, že předmětný spis byl v době, kdy bylo žalobci umožněno nahlédnout do spisu vedeného ve věci samé za účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí předsedy úřadu o rozkladu, uložen v kanceláři tajemnice rozkladové komise spolu se spisem vedeným ve věci samé (spis č.j. VZIS249/05). Předmětný spis je tedy důležitý pro rozhodování ve věci samé a je používán a předáván zároveň se spisem ve věci samé. Pokud by tomu tak nebylo a listiny založené v předmětném spise nebyly podkladem pro rozhodnutí, tento spis by zůstal uložen u oprávněné osoby, která jej založila v rámci řízení u 1. stupně.

Závěry žalovaného odporují i ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, podle

kterého správní orgán pečlivě přihlíží ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Správní orgán proto nemůže od podaného podnětu odhlédnout jeho pouhým zařazením do jiného spisu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že žalobce nebyl účastníkem šetření podnětu, přičemž toto šetření nebylo správním řízením a neprokázal ani právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlédnutí do předmětného spisu. S tímto závěrem žalobce nesouhlasí. Žalovaný šetření podnětu blíže nespecifikuje, není tedy zřejmé, podle jakých ustanovení správního řádu či podle jakého jiného právního předpisu předmětné šetření konal. Jeho nezdůvodněné konstatování, že žalobce nebyl účastníkem tohoto šetření ani neprokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlédnutí do spisu o podnětu, je však v naprostém rozporu se skutečným stavem věci. Bez vyjádření žalobce, bez toho, aby poskytl podklady a vysvětlení, úřad vůbec nemohl šetření provést. Žalobce už z tohoto důvodu nemůže nebyť "účastníkem" takového řízení.

Pokud by žalobce připustil, že šetření podnětu je činností správního orgánu, ohledně které nelze hovořit o účastenství, je zřejmé, že žalobce jakožto zadavatel veřejné zakázky, které se podnět týká, má z hlediska své zainteresovanosti na výsledku šetření právní zájem na nahlédnutí do spisu o podnětu ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. To žalobce zdůvodňoval již ve svém rozkladu, žalovaný, jak je již uvedeno výše, se s touto námitkou nevypořádal a v napadeném rozhodnutí nijak nezdůvodnil, proč na straně žalobce právní zájem nespátřuje.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje na § 65 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a na § 4 vyhlášky č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, kde je shodně stanoveno, že všechny dokumenty týkající se téže věci se spojí ve spis. Tyto odkazy žalovaný uvádí na podporu toho, že i v případech, kdy se nevede správní řízení, je nutné založit spis. Proti tomuto závěru žalobce nic nenamítá, má však za to, že právě citovaná ustanovení jsou postupem žalovaného i Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže porušována, neboť i listiny vedené ve spise o podnětu se týkají stejné věci, jako listiny vedené ve spise o věci samé, tedy ve spise vedeném pod č.j. VZ/S249/05. Pokud by žalovaný postupoval v souladu se zákonem a všechny listiny týkající se téže věci včetně podnětu k prošetření veřejné zakázky žalobce spojil do jednoho spisu, žalobce jako účastník řízení by měl možnost se s těmito listinami seznámit a tato možnost by mu nemohla být odpírána.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobce má za to, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného není vyloučena s ohledem na ustanovení § 70 písm. b) s.ř.s., neboť nahlížení do spisu o podaném podnětu je řešeno samostatnými rozhodnutími a není o něm rozhodováno v rámci vlastního řízení o veřejné zakázce. Opačný výklad by vedl k tomu, že by žalobce neměl možnost se proti nezákonnému postupu žalovaného soudní cestou bránit.

Žalovaný se s uvedeným názorem žalobce neztotožňuje. Napadené rozhodnutí, respektive jemu předcházející usnesení žalovaného ze dne 8.9.2006, č.j. 2R 027/06-Šp, považuje za úkon ve smyslu § 70 písm. c) s.ř.s., tedy za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Z uvedeného důvodu by soud měl žalobu odmítnout jako nepřipustnou ve smyslu § 46 odst. 1 písmo d) s.ř.s. I v případě, kdy by soud skutečně shledal na straně žalovaného pochybení, pak by stejně nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Právě skutečnost, že soud ve správním soudnictví přezkoumává vždy zákonnost celého řízení před správním orgánem, neměl by přezkum dílčího procesního rozhodnutí (jakými jsou právě rozhodnutí a usnesení napadená žalobou) smysl.

Žalobce dále tvrdí, že podnět vedený Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen "Úřad") pod sp. zn. VZ/P162/05 je zcela jednoznačně i podkladem pro rozhodnutí, neboť právě tento podnět prvotním způsobem formoval názor správního orgánu na věc samotnou. Předmětný spis je tedy důležitý pro rozhodování a představuje podklad pro jeho přijetí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"). Závěry žalovaného odporují i ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán pečlivě přihlíží ke všemu, co v řízení vyšlo najevo.

Jak vyplývá z odstavce 9 odůvodnění napadeného rozhodnutí, vymezil Úřad v oznámení o zahájení správního řízení ze dne ze dne 27. 12.2005 a následně také ze žádosti o doplnění podkladů ze dne 19. 1. 2006 žalobci naprosto vyčerpávajícím způsobem, v čem spatřuje možné porušení zákona z jeho strany, přičemž ho vyzval, aby se k těmto porušením zákona vyjádřil. Po porovnání tohoto oznámení o zahájení

správního řízení a prvostupňového rozhodnutí ze dne 27.2.2006, č.j. VZ/S249/05-02913/2006/510-če, i druhostupňového rozhodnutí ze dne 24. 10.2006, č.j. R027/2006/02-18466/2006/300-Šp, vydaných ve věci samé žalovaný konstatuje, že ani jedno z těchto rozhodnutí nepřekračuje předmět správního řízení tak, jak byl vymezen v oznámení o zahájení správního řízení. Žalobcova námitka, že žalovaný přihlédl při vydání rozhodnutí ve věci samé ke skutečnostem, se kterými nebyl žalobce obeznámen v okamžiku zahájení správního řízení a které se dle názoru zadavatele nachází ve spisu sp. zn. VZ/P162/05, není důvodná.

Dále žalobce uvádí, že žalovaný šetření podnětu nijak blíže nespecifikuje, není tedy zřejmé, podle jakých právních předpisů předmětné šetření konal. Jeho nezodpovědné konstatování, že žalobce nebyl účastníkem tohoto šetření a ani neprokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlédnutí do spisu o podnětu, je však v naprostém rozporu se skutečným stavem věci. Bez vyjádření žalobce a jeho vysvětlení nebylo možné šetření vůbec provést. Pokud by žalobce připustil, že šetření podnětu je činností správního orgánu, ohledně které nelze hovořit o účastenství, je zřejmé, že žalobce jakožto zadavatel veřejné zakázky, které se podnět týká, má z hlediska své zainteresovanosti na výsledku šetření právní zájem na nahlédnutí do spisu o podnětu ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. To žalobce zdůvodňoval již ve svém rozkladu a žalovaný se s touto námitkou nevypořádal.

K této námitce žalovaný opakuje, že rozhodnutí žalovaného i Úřadu nepřekročilo předmět správního řízení tak, jak byl vymezen v oznámení o zahájení správního řízení. Jak dále vyplývá z prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí, na něž žalovaný odkazuje výše, žalovaný i Úřad vycházel při jejich vydání striktně jen z vyjádření účastníků řízení a předložené zadávací dokumentace. Všechny závěry v těchto rozhodnutích učiněné Úřad či žalovaný opřel jen o tato vyjádření účastníků řízení či o dokumenty zařazené v předložené zadávací dokumentaci.

V této souvislosti považuje žalovaný za nutné upozornit na zvláštní postavení subjektů právních vztahů vznikajících při zadávání veřejných zakázek. Dá se předpokládat, že podavatelé podnětu jako potenciální dodavatelé a smluvní partneři zadavatele budou usilovat o zachování anonymity při sdělování skutečností, na

základě nichž by Úřad mohl dospět k závěru, že tento zadavatel porušil při zadání konkrétní veřejné zakázky zákon, neboť se (s největší pravděpodobností) v budoucnu hodlají ucházet o jiné veřejné zakázky zadané tímto zadavatelem. Z pohledu podavatelů podnětu se tedy spíše dá očekávat, že budou při podání podnětu spoléhat na diskrétnost Úřadu, aby tak nebyly narušeny budoucí faktické vztahy se zadavatelem. Takový přístup je ostatně nezbytný i pro zajištění efektivního fungování dohledové činnosti Úřadu, neboť opačný přístup by subjekty odrazoval od podávání podnětů, v důsledku čehož by se pak ani Úřad o mnohých porušeních zákona nedozvěděl. Žalovaný plně souhlasí, že ochrana subjektu, který podnět podal, nesmí být v rozporu s právem na obhajobu. Z uvedeného důvodu Úřad zadavatele, se kterým je správní řízení vedeno, vždy obeznámí vhodným způsobem s obsahem podnětu, a to obvykle formou zahrnutí obsahu podnětu do oznámení o zahájení správního řízení. Tak tomu bylo i v šetřeném případě. Žalovaný proto uzavírá, že žalobce prokazatelně byl s obsahem podnětu seznámen, a to ohledně těch skutečností, které představovaly podklad pro vydání rozhodnutí ve věci. Jediná skutečnost, se kterou žalobce seznámen nebyl, je jméno či obchodní firma podavatele podnětu, které však za podklad rozhodnutí žalovaného či Úřadu považovat nelze.

Soud z předložených listinných důkazů zjistil, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jako orgán příslušný podle § 94 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zahájil z vlastního podnětu podle § 96 odst. 1 zákona správní řízení ve věci přezkoumávání úkonu zadavatele – statutárního města Hradec Králové a to dne 27.12.2005. V tomto řízení bylo rozhodnuto předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 24.10.2006 pod. č.j. R 027/2006/02-18466/2006/300-Šp, takže napadené prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání. Dále ze zápisu ze dne 31.8.2006 vyplývá, že žalobce byl v souvislosti s jeho žádostí o seznámení s podkladem rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu a seznámen se správním spisem č.j. S 249/05. Dále z rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 8.9.2006, č.j. 2R 027/06-Šp

vyplývá, že předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže odepřel žalobci nahlédnout do spisu o podnětu vedeném pod č.j. VZ/P162/05. O podaném rozkladu žalobce ze dne 21.9.2006 rozhodl předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže tak, že citované usnesení potvrdil a napadený podaný rozklad zamítl.

Žaloba je nepřipustná.

Žalobce ve své žalobě uvedl, že napadená rozhodnutí žalovaného považuje za zákonné proto, že není přípustné ztotožňovat to, že žalobce byl seznámen se všemi skutečnostmi, ve kterých Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže spatřuje porušení zákona s tím, zda žalobce byl seznámen se všemi podklady, ze kterých Úřad při svém rozhodování vycházel. Skutečnosti uvedené v podnětu musí mít podle názoru žalobce zásadní charakter, když i při nesplnění zákonných náležitostí pro zahájení řízení na základě podnětu vedli Úřad k zahájení řízení z podnětu vlastního. Žalobce také musí být účastníkem v šetření předmětného podnětu, neboť je zadavatelem zakázky, které se podnět týká. Bez podkladu a vysvětlení od žalobce nemohli Úřad podnět šetřit. Navíc pokud žalovaný poukazuje na ust. § 65 zákona č. 499/2004, Sb., o archivnictví a spisové službě, podle kterého se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis, žalobce za zato, že právě toto ustanovení bylo porušeno, neboť i listiny vedené ve spise o podnětu se týkají porušení postupu žalobce při zadání veřejné zakázky.

K těmto námitkám je třeba uvést, že soud dospěl k závěru, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného je vyloučena s ohledem na ust. § 70 písm. b) soudního řádu správního – dále jen s.ř.s., neboť o nahlížení do spisu o podaném podnětu bylo rozhodováno samostatnými rozhodnutími, jež mají procesní povahu. Napadené rozhodnutí, resp. jemu předcházející usnesení žalovaného ze dne 8.9.2006, č.j. 2R 027/06-Šp, se považuje za úkon ve smyslu ust. § 70 písm. c) s.ř.s., tedy za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Soud považuje za nutné dodat, že vlastní správní řízení ohledně předmětné veřejné zakázky bylo zahájeno z vlastního podnětu správního orgánu, v tomto případě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a v oznámení o zahájení řízení byly uvedeny všechny podstatné skutečnosti, které vedly správní orgán k zahájení řízení ve věci, a z toho vyplývá, že zde byly uvedeny všechny podstatné skutečnosti obsažené v podnětu.

Soud tedy dospěl k závěru, že napadená správní rozhodnutí jsou úkony správního orgánu procesní povahy, jimiž je upravováno vedení řízení před správním orgánem a v tomto případě se tedy jedná o tzv. kompetenční výluky podle ust. § 70 písm. c) s.ř.s., tedy napadená rozhodnutí jsou vyloučena ze soudního přezkoumání a soudu nezbylo než předmětnou žalobu odmítnout jako nepřijatelnou podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Navíc soud dodává, že otázka zpřístupnění podnětu, výsledek jehož posouzení byl důvodem pro zahájení řízení o přezkum úkonů zadavatele, by mohla být řešena v rámci přezkumu rozhodnutí žalovaného ve věci samé, a tedy faktická možnost právní obrany žalobci zůstává. Přezkoumává-li soud ve správním soudnictví zákonnost celého řízení před správním orgánem, neměl by samostatný přezkum procesních rozhodnutí, nyní napadených, žádného smyslu.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 3 tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku, neboť žaloba byla odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s.ř.s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Brně dne 30. 5.2007

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešková



JUDr. Jaroslav Tesák, Ph.D., v.r.
předseda senátu