



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petr Polách v právní věci žalobce: **WEIL, GOTSHAL & MANGES, s.r.o.**, IČ 25621050, se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Žižkov, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 546/56, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného

t a k t o :

- I. Předsedovi žalovaného **se p ř i k a z u j e** vydat ve věci samé rozhodnutí o rozkladu žalobce podaného dne 15. 7. 2016 směřujícímu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2016, č. j. ÚOHS-S0310/2016/VZ-27620/2016/522/PKř, vydaného žalovaným, a to ve lhůtě 45 dnů od právní moci toho rozsudku.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se včas podanou žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“ či „zdejší soud“) dne 2. 3. 2017 domáhal uložení povinnosti předsedovi žalovaného vydat rozhodnutí o rozkladu, kterým žalobce brojil proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako správního orgánu I. stupně (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 6. 2016, č. j. ÚOHS-S0310/2016/VZ-27620/2016/522/PKř. Následně bylo žalobci doručeno „Sdělení k přípisu navrhovatele ze dne 15. 7. 2016“ – dále jen „Sdělení“, ve kterém jej žalovaný informoval, že jelikož nebyl rozklad podán v zákonem předvídané formě s uznávaným elektronickým podpisem, nemohl se předseda žalovaného takovýmto podáním zabývat.

Žalobce podal rozklad pomocí datové schránky bez uznávaného elektronického podpisu, čímž dle žalovaného neměla být naplněna podmínka zvláštní formy podání, která je stanovena v § 117c odst. 1 písm. b) zákona č. 137/2006 sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Meritem sporu je právní posouzení, zda takto podaný rozklad lze považovat za řádně podaný v kontextu posledně zmiňovaného ustanovení zákona o veřejných zakázkách.

Pro úplnost krajský soud uvádí, že je ze správního spisu zřejmé řádné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, viz Žádost o uplatnění proti nečinnosti ze dne 9. 11. 2016 a následná reakce předsedy žalovaného ve formě přípisu „Vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti“ ze dne 27. 12. 2016 (neshledány důvody nečinnosti, neboť rozklad nebyl podán v zákonem předvídané formě, a proto nedošlo k řízení o rozkladu).

II. Obsah žaloby

Žalobní námitky směřují prakticky pouze k nesprávnému právnímu posouzení žalovaného ve vztahu k zákonem vyžadované formě podaného rozkladu ve smyslu § 117c odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách. Dle žalobce je třeba podání činěná datovou schránkou posuzovat v kontextu zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), jenž je vůči zákonu o veřejných zakázkách lex specialis a má tak být podání činěné datovou schránkou posuzováno v jeho souladu, zejm. s ust. § 18 odst. 2. Dle žalobce jsou úkony provedené prostřednictvím datové schránky činěné takovou formou, aby byly vůči orgánům veřejné moci účinné, tj. vztaženo k projednávané věci měl být podaný rozklad meritorně posouzen. Svá tvrzení žalobce podpořil např. odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 89/2011 – 31 a nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14.

Žalobce dále namítal porušení zásady legitimního očekávání, neboť rozklad podaný dne 9. 6. 2016 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2016, č. j. ÚOHS-S0310/2016/VZ-22458/2016/522/PKř, byl podán také datovou schránkou bez uznávaného elektronického podpisu, avšak na rozdíl od nyní projednávané věci byl takovýto rozklad posouzen jako splňující zákonnou formu.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření setrval na svých dosavadních závěrech, tj. že jelikož nebyla splněna forma podání uvedená v ust. § 117c odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, nebylo možné považovat takovýto přípis za rozklad ve smyslu tohoto zákona. Zdejší soud proto nepovažoval tuto část vyjádření žalovaného za účelné podrobně transkribovat.

Žalovaný dále uvedl, že postupoval v intencích zákona, konkrétně že postupoval zcela v souladu s výslovným zněním zákona a že byl jeho postup v souladu s jeho správní praxí. Dle něj nebylo možné zvolit postup jiný, neboť zákon výslovně stanovuje jedinou možnou formu podání rozkladu, tj. elektronicky podepsanou uznávaným elektronickým podpisem. Žalovaný uvedl, že ani podání listinnou formou by tak nesplňovalo účinky této formy, proto i v takovém případě by byl postup shodný. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout pro její nedůvodnost.

IV. Replika

Žalobce v replice setrval na dosavadní argumentaci, své argumenty však dále precizoval. Například se vyjádřil k postupu předcházejícímu přijetí zákona č. 40/2015 Sb. (technická novela zákona o veřejných zakázkách), zpochybnil mechanickou a doslovnou interpretaci zákona o veřejných zakázkách, upozornil na nedodržování metodiky Ministerstva vnitra žalovaným a napadl nedoložení zákonné praxe žalovaného.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a osobou k tomu oprávněnou (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

Podle ust. § 81 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti

správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

V posuzovaném případě se žalobce podanou žalobou domáhá vydání rozhodnutí v řízení o rozkladu. Takové rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož vydání se lze nečinností žalobou domáhat. Krajskému soudu přitom podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. nepřísluší určovat, jak má být v řízení vedeném před žalovaným rozhodnuto, tj. k jakému závěru má ten, kdo má povinnost ve věci rozhodnout, v řízení dospět. Stejně tak soud nemůže svým rozhodnutím žalovaného ani navádět k vedení řízení určitým směrem, tj. k vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či s konkrétním výsledkem.

Splněna byla také podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti, neboť žalobce podal nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. O této žádosti rozhodl předseda žalovaného „Vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti“ ze dne 27. 12. 2016, č. j. ÚOHS-45668/2016/323/PMo, tak, že této žádosti nevyhověl. Nejvyšší správní soud přitom ve vztahu k aplikaci § 80 správního řádu v řadě svých rozhodnutí opakovaně vyslovil, že v případě nečinnosti povinného subjektu se jedná o procesní nástroj, jehož bezvýsledné vyčerpání otevírá cestu k soudní ochraně před nečinností, kterou nadřízený orgán v rámci ustanovení § 80 správního řádu – a to z jakýchkoli důvodů – nenapravit.

Mezi žalobcem a žalovaným je sporná otázka, zda řízení správního orgánu I. stupně bylo ukončeno, tj. zda nabylo prvostupňové rozhodnutí právní moci, neboť nedošlo k podání rozkladu (jak tvrdil žalovaný), anebo zda byl rozklad účinně podán, a tedy došlo k zahájení řízení o rozkladu, aniž by dosud bylo vydáno v zákonem stanovené lhůtě konečné rozhodnutí (jak tvrdí žalobce).

Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce podal prostřednictvím datové schránky podání s názvem „*Rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže...*“, ovšem bez uznávaného elektronického podpisu. Žalovaný s ohledem na § 117c odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, který stanoví, že „*V elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem se činí rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu*“ neshledal takovéto podání učiněné zákonnou formou pro rozklad, a proto žalobci doručil Sdělení, ve kterém žalobce informoval, že jelikož nebyl rozklad podán v zákonem předvídané formě s uznávaným elektronickým podpisem, nemohl se předseda žalovaného takovýmto podáním zabývat.

Krajský soud v nyní posuzované věci tedy řeší otázku, zda bylo povinností žalovaného posoudit výše uvedené podání jako rozklad a zákonným způsobem se s ním v rámci řízení o rozkladu vypořádat, nebo zda skutečně bylo možno shledat takové podání natolik vadným, aby mohlo dojít k postupu zvolenému žalovaným.

Na danou problematiku je nutno nahlížet smyslem a účelem citovaného ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Jak vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 8. 2005, sp. zn. IV. ÚS 281/04: „*je především na obecných soudech, aby interpretovaly zákonná*

hmotněprávní či procesněprávní ustanovení. Úloha Ústavního soudu při rozhodování o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se omezuje na ověření, zda důsledky takové interpretace jsou slučitelné s Listinou, Úmluvou či jinou součástí ústavního pořádku zaručující základní právo nebo svobodu. Je tomu tak obzvláště tehdy, jedná-li se o soudní výklad procesních pravidel a v jejich rámci zejména pak ustanovení o podmínkách řízení včetně podmínek týkajících se návrhu, způsobilosti být účastníkem řízení, procesní způsobilosti a dalších. Je jisté, že právo na soud, jehož jedním aspektem je právo na přístup k soudu, není absolutní a může podléhat implicitně připuštěným omezením. Účelem právní úpravy týkající se formalit a podmínek řízení, jež musejí být dodrženy při podání žaloby, je zajistit řádný chod spravedlnosti a zejména respektování právní jistoty, která je jedním ze základních prvků výsadního postavení práva. Uplatněná omezení a výklad však nesmějí omezit přístup jednotlivce k soudům takovým způsobem nebo v takové míře, že by uvedené právo bylo zasažené v samé své podstatě. I když tedy právo podat civilní žalobu podléhá zákonným podmínkám, soudy se musejí při aplikaci procesních pravidel vyhnout jak přehnanému formalismu, který by zasahoval do zásad spravedlivého procesu, tak přílišné pružnosti, která by naopak vedla k odstranění procesních podmínek stanovených zákonem.“ Dle krajského soudu je nutno výše uvedené analogicky použít také v souzené věci.

V § 18 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“) je uvedeno, že fyzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, má-li zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu, prostřednictvím datové schránky. V odst. 2 citovaného ustanovení je stanoveno, že úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až odst. 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob. K přístupu do datové schránky fyzické osoby je oprávněna fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena (§ 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech). Informační systém datových schránek je informačním systémem veřejné správy, který obsahuje informace o datových schránkách a jejich uživateli, a to včetně data odeslání dokumentu nebo provedení úkonu z datové schránky s uvedením hodiny, minuty a sekundy, dále údaje identifikujícího osobu, která odeslání dokumentu nebo úkon provedla, jména, příjmení, data a místa narození, adresy místa trvalého pobytu nebo jiného pobytu na území České republiky anebo adresy bydliště mimo území České republiky fyzické osoby, pro niž byla datová schránka zřízena (§ 14 odst. 1, odst. 3 písm. d) a e) zákona o elektronických úkonech). Zákon nevyžaduje, aby součástí datové zprávy (§ 19 téhož zákona) byl elektronický podpis odesílatele. Z výše uvedených zákonných ustanovení plyne, že bylo-li doručeno podání prostřednictvím datové schránky, má stejnou kvalitu, jako by bylo podáno např. písemně a podepsáno, případně podáno elektronicky s elektronickým (uznávaným) podpisem a není tedy třeba speciálně elektronického podpisu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 89/2011-31).

Podmínka pro formu podání rozkladu uvedená v § 117c odst. 1 písm. b) nemůže být vykládána čistě formalisticky, tj. že rozklad lze podat skutečně pouze s uznávaným elektronickým podpisem. V dané věci je nutné zkoumat účel takového ustanovení. Krajský soud zastává názor, že dané ustanovení má za úkol v souladu s elektronizací veřejné správy

stanovit elektronickou formu rozkladu, ovšem se zárukou jasné identifikace podávající osoby. Tuto podmínku však, s ohledem na výše uvedené, rozklad podaný prostřednictvím datové schránky splňuje, neboť tím, z jaké datové schránky je úkon vůči žalovanému učiněn, je zajištěna jednoznačná identifikace osoby, která úkon učinila (k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 2. 2014, sp. zn. 4 Tdo 47/2014). Opačný výklad by směřoval k absurdní povinnosti bez racionálního klíče, kdy by sice mohl být rozklad podaný elektronicky, ale pouze s uznávaným elektronickým podpisem, který však oproti podání prostřednictvím datové schránky fakticky nezaručuje žádnou jinou objektivní výhodu, resp. oba dva typy zaručují jasnou a prakticky stejnou či blízce podobnou identifikaci osoby podávajícího. Lze tedy uzavřít, že ačkoliv postup žalovaného přísně vzato dostal citovanému ustanovení zákona o veřejných zakázkách, lze takový postup s ohledem na výše uvedené shledat čistě formalistickým, v rozporu s principy spravedlnosti.

Nad rámec shora uvedeného soud dále poznamenává, že v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kterým byl zrušen zákon o veřejných zakázkách a nahradil jej, je v § 261 odst. 1 písm. b) uvedeno, že úřadu se výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem zasílají rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu. Tato úprava sice vzhledem k účinnosti nového zákona na danou věc nedopadá, ovšem lze dle zdejšího soudu dojít k závěru, že již v předcházející úpravě bylo možno podat rozklad prostřednictvím datové schránky bez uznávaného elektronického podpisu, jak soud vyložil shora. Lze jen stěží usuzovat na to, že by nahrazujícím zákonem chtěl zákonodárce rozšířit formy podání rozkladu. Mnohem pravděpodobnějším se jeví, že pouze precizoval dané ustanovení, aby elektronické podání rozkladu bylo taktéž z jazykového výkladu zcela v souladu se zákonem o elektronických úkonech. Pro úplnost pak krajský soud dodává, že sporné ustanovení zákona o veřejných zakázkách bylo do tohoto zákona vneseno zákonem č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Jednalo se o tzv. technickou novelu, jež v původním návrhu formu podání návrhu nikterak neřešila. Až v průběhu projednávání předmětné novely a bez dalšího racionálního odůvodnění stran absence možnosti podání rozkladu prostřednictvím datové schránky, došlo ke změně původně navrhovaného znění § 117c zákona o veřejných zakázkách. Lze tedy dospět k závěru, že skutečně nebylo sofistickým záměrem zákonodárce striktně omezit formy pro podání rozkladu na tak úzkou výšeč, jak dovozuje žalovaný.

V podané žalobě, vyjádření žalovaného a zejména v replice (jak je shora rekapitulováno) došlo ke sporu ohledně správní praxe žalovaného, na kterou bylo ve vyjádření žalovaného odkazováno. K tomu lze uvést, že postup podle správní praxe lze aprobovat pouze za situace, kdy by správní praxe byla vytvořena správným, respektive zákonným postupem. Následovat správní praxi za jiných okolností by totiž znamenalo povýšit přístup správních orgánů nad zákonná ustanovení, což je v materiálním právním státě jev zcela nežádoucí (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 - 35). Argumentace žalovaného tak vzhledem k výše uvedenému nemůže obstát.

Za soudem zjištěné procesní situace je dán důvod pro vyhovění žalobě a uložení povinnosti předsedovi žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé v řízení pokračujícím po

podání rozkladu žalobcem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2016, č. j. ÚOHS-S0310/2016/VZ-27620/2016/522/PKř.

VI. Závěr a náklady řízení

Soud shledal žalobu důvodnou, a proto žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, přičemž ke splnění povinnosti stanovil podle ust. § 81 odst. 2 s. ř. s. žalovanému přiměřenou lhůtu, a to v délce 45 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch měl (žaloba byla shledána důvodnou), a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 2 000 Kč podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 21. 6. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu