



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., a Mgr. JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13.8.2014, č.j. ÚOHS-R112/2014/VZ-16795/2014/310/PMo,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13.8.2014, č.j. ÚOHS-R112/2014/VZ-16795/2014/310/PMo, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 13. 10. 2014 domáhal zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 13. 8. 2014, č. j. ÚOHS-R112/2014/VZ-16795/2014/310/PMo, kterým předseda žalovaného zamítl rozklad žalobce ze dne 7. 4. 2014 jako opožděný. Žalobce rozkladem brojil proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „prvostupňový orgán“) ze dne 20. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S599/2013/VZ-6082/2014/523/Krk, kterým uložil prvostupňový orgán žalobci pokutu ve výši 250.000 Kč za

spáchání správního deliktu ve smyslu ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro rozhodovanou věc (dále též „ZVZ“), kterého se dopustil tím, že při zadávání veřejné zakázky požadoval k prokázání profesních kvalifikačních předpokladů podle ustanovení § 54 písm. c) ZVZ členství v organizaci sdružující právnické osoby poskytující služby v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů, když takové členství nebylo nezbytné pro plnění předmětné veřejné zakázky, čímž nedodržel zásadu zákazu diskriminace dle ustanovení § 6 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a již došlo k uzavření smlouvy.

II. Obsah žaloby

[2] Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné a to z důvodu nedostatečného vymezení předmětu řízení v napadeném rozhodnutí, když není jasné, zda se zamítavý výrok žalovaného vztahuje k rozkladu ze dne 7. 4. 2014 nebo k jeho doplnění ze dne 17. 4. 2014. Žalobce uvádí, že v případě, že měl žalovaný za to, že je opožděné pouze doplnění rozkladu ze dne 17. 4. 2014, je rozhodnutí žalovaného nezákonné. Dle žalobce měl žalovaný projednat i tzv. blanketní rozklad. Žalobce odkazuje na ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „správní řád“ nebo „s.ř.“), které uplatňuje fikci, že blanketním rozkladem se napadá celé rozhodnutí, tj. ve všech částech. Žalobce tvrdí, že byl rozklad projednatelný i v jeho tzv. blanketní podobě. Žalobce dále uvádí, že žalovaný porušil základní zásady činnosti správního orgánu, když nedostatečně poučil žalobce o případných následcích nedodržení lhůty k doplnění rozkladu.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

[3] Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 24. 11. 2014 navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalovaný uvádí, že žalobce podal opožděné doplnění rozkladu, tudíž postupoval dle zákona a rozklad jako opožděný zamítl. Žalovaný stanovil žalobci usnesením dle ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu lhůtu osmi dnů ode dne doručení usnesení k doplnění náležitostí rozkladu dle ust. § 82 odst. 2 správního řádu. Rozklad neměl všechny náležitosti a tak žalovaný, dle zákona, vyzval žalobce k odstranění nedostatků dle ust. § 37 odst. 3 správního řádu. Žalovaný poukazuje na zvýšení odpovědnosti účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, jelikož je v jeho dispozici, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno. Z formálních důvodů tak rozklad, resp. doplnění rozkladu zamítl. K námitce nedostatečného poučení žalovaný uvádí, že z příslušného usnesení ze dne 8. 4. 2014 je zřejmá skutečnost, že nebudou-li ve lhůtě určené tímto usnesením doplněny náležitosti předmětného rozkladu, bude ve věci žalovaným rozhodnuto dle stávajícího procesního stavu věci.

[4] Žalobce ve své replice, doručené soudu dne 13. 1. 2015 setrvává na své žalobě a odkazuje na její obsah. Žalobce dále uvádí, že žalovaný fakticky sám uvedl vnitřní rozpor, neboť ve své podstatě potvrdil následující: žalobce podal rozklad v zákonné lhůtě, a přesto jej žalovaný zamítá pro opožděnost, protože opožděné byly vlastně námitky. Žalobce tento názor nesdílí. Žalobce odkazuje na komentář ke správnímu řádu, kde zdůrazňuje část, která se týká

odvolání, a to, že odvolací lhůta je účastníkovi řízení pochopitelně zachována již tím, že odvolání podá, byť podané odvolání nesplňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. K poučení o nedodržení lhůty dodává, že měl za to, že se jedná o lhůtu pořádkovou, s jejímž uplynutím nespojuje správní řád následek v podobě opožděnosti tohoto opravného prostředku.

IV. Posouzení věci krajským soudem

[5] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.ř.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Zdejší soud dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**, že napadené rozhodnutí žalovaného **nebylo vydáno** v souladu se zákonem.

[6] V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí řádného opravného prostředku jako opožděného nebo nepřipustného je správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.

[7] Rozklad je řádným opravným prostředkem, kterým je účastník řízení oprávněn napadnout rozhodnutí ústředního orgánu státní správy. Je svým způsobem specifickým opravným prostředkem, neboť v řízení o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí téhož správního orgánu, který rozhodl v prvním stupni. Právní úprava rozkladu je obsažena v § 152 správního řádu, nicméně není komplexní a na řízení o rozkladu se aplikují ustanovení správního řádu týkající se odvolání (§ 152 odst. 4 správního řádu). Samostatně není upravena ani lhůta pro podání rozkladu a tudíž se aplikuje ustanovení § 83 správního řádu.

[8] Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozklad dne 7. 4. 2014, i když pouze v blanketní formě. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo žalobci doručeno dne 21. 3. 2014. Posledním dnem lhůty pro podání rozkladu bylo pondělí 7. 4. 2014. Z uvedeného vyplývá, že rozklad byl podán v zákonné patnáctidenní lhůtě pro podání opravného prostředku.

[9] Podle § 92 odst. 1 správního řádu **opožděné** nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

[10] Při hodnocení včasnosti nebo opožděnosti je podstatné hodnocení zachování lhůty pro podání takového opravného prostředku, nikoliv jeho obsah, tedy skutečnost, zda se jedná o opravný prostředek blanketní nebo odůvodněný, neboť podání blanketního opravného prostředku vyvolává jiné důsledky, než podání opravného prostředku po lhůtě.

[11] Opožděné odvolání je takové, které bylo podáno po uplynutí zákonné lhůty pro podání odvolání. Nepřípustné odvolání je pak takové, které bylo podáno proti rozhodnutí, které odvoláním napadnou nelze. O nepřípustné odvolání se však nejedná tehdy, když je určité podání pouze označeno jako odvolání, věcně se však o odvolání nejedná, protože nenapadá žádné rozhodnutí. Pokud správní orgán nesprávně posoudí včasnost a opožděnost odvolání, dopouští se procesního pochybení. V jednom případě může účastníka řízení na jeho právech zkrátit (to pokud dospěje k nesprávnému závěru o opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání), ve druhém případě účastníkovi řízení může přiznat víc práv (pokud dospěje k nesprávnému závěru o přípustnosti nebo včasnosti odvolání).

[12] Z obsahu správního spisu vyplývá, jak soud již uvedl výše, že rozklad byl podán v zákonné patnáctidenní lhůtě, a to v její poslední den. Postup žalovaného, který zamítl rozklad postupem podle § 92 odst. 1 správního řádu, proto není v souladu se zákonem, protože rozklad, byť blanketní, nebyl podán opožděně. Postup, který v projednávané věci žalovaný zvolil, má zásadní dopad do práv žalobce (zejména ve vztahu k právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), neboť režimy projednání opožděného a blanketního rozkladu se zcela odlišují. Soud zásadně zdůrazňuje, že základním rozdílem mezi opožděným a blanketním opravným prostředkem je otázka odkladného účinku takto podaného opravného prostředku a jeho dopad na právní moc rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93: „[p]ovahou rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost se zdejší soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Přitom konstatoval, že narozdíl od včasného a přípustného odvolání, o němž odvolací orgán rozhoduje podle § 90 správního řádu a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání, v případě nepřípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, v daném případě dnem poznamenáním do spisu dle § 76 odst. 3 správního řádu. Nepřípustné odvolání nemůže na právní moci prvostupňového rozhodnutí ničeho změnit. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo podáno nepřípustné odvolání, tak netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřípustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, dostupné na www.nssoud.cz).“

[13] Nad rámec uvedeného uvážil soud o jednotlivých žalobních námitkách následovně. Spor mezi účastníky řízení spočívá v otázkách, zda má správní orgán povinnost projednat blanketní rozklad podaný ke správnímu orgánu včas a zda má správní orgán povinnost přihlížet k doplnění blanketního rozkladu, které bylo podáno den po lhůtě určené správním orgánem k doplnění rozkladu.

[14] Žalovaný dne 8. 4. 2014 usnesením vyzval žalobce, aby blanketní rozklad doplnil dle ust. § 82 odst. 2 ve spojení s ust. § 37 odst. 2 správního řádu ve lhůtě osmi dnů ode dne doručení usnesení. Žalobce zaslal doplněný rozklad o den později, dne 17. 4. 2014. Zdejší soud se nejdříve zabýval povahou lhůty, kterou žalovaný určil k doplnění blanketního rozkladu. Stanovená osmidenní lhůta dle ust. § 39 odst. 1 správního řádu nemá jiný význam,

než vymezit časový rámec pro účastníka řízení, v němž je povinen určitým způsobem konat. Porušení povinnosti konat ve vymezené lhůtě předepsaným způsobem však nevede k zániku hájit svá práva v odvolacím řízení. Lhůtu je nutno považovat dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011-58 za „časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného objektu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem) nebo soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu). **Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu.** Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu, stejně jak je tomu i v nyní projednávané věci. Přesto lze v souladu s krajským soudem konstatovat, že ustanovení upravující lhůty propadné stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze.“ Lhůtu určenou prvostupňovým orgánem pro doplnění rozkladu zdejší soud považuje za lhůtu soudcovskou, se kterou zákon nespojuje žádné právní následky. Soud zdůrazňuje, že v tomto případě, je také nutné přihlížet k povaze projednávané věci tak, že nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Je povinností správního orgánu přihlížet ke všem listinám, které jsou relevantní pro rozhodnutí ve věci až do momentu samotného vydání rozhodnutí, tak aby nebyl ohrožen účel řízení. Až do doby vydání rozhodnutí mohou účastníci řízení oprávněně podávat návrhy.

[15] Přestože byla správním orgánem stanovena lhůta, je povinností správního orgánu přihlížet ke všem podáním účastníků řízení, která jsou doručena soudu do doby, než je ve věci vydáno rozhodnutí. Tím, že byl rozklad doplněn a doručen správnímu orgánu den po stanovené soudcovské lhůtě a s přihlédnutím k účelu řízení, zdejší soud zdůrazňuje, že jednání správního orgánu bylo nepřiměřené a takový postup způsobil podstatné porušení řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Zdejší soud zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí bylo vydáno až po čtyřech měsících. Ve vztahu k obecným zásadám správního práva má správní orgán jednat a dbát na řešení, které je v souladu s veřejným zájmem a má umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Tím, že bylo rozhodnuto až po době delší jak čtyři měsíce od uplynutí pořádkové lhůty, je zřejmé, že správní orgán nevydal rozhodnutí bezprostředně poté, co lhůta uplynula a k doplněnému podání tak mělo být v souladu se základními zásadami správního řízení přihlédnuto.

[16] Zdejší soud zdůrazňuje, že správní orgán jednal v souladu se zákonem, když žalovaného vyzval k doplnění rozkladu dle ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu. Pokud však blanketní rozklad byl podán včas a správní orgán nepřihlížel při vydání napadeného rozhodnutí k doplněnému rozkladu, bylo jeho povinností postupovat dle věty druhé ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu a rozklad projednat.

[17] Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu, vymezuje, co musí být z podání patrné. Tím se myslí, že musí být z podání zřejmé, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Ze spisového materiálu je zřejmé, že blanketní rozklad obsahuje vymezení účastníků řízení, proti jakému rozhodnutí směřuje a čeho se napadené rozhodnutí týká. Blanketní rozklad však neobsahuje určení, v jakém rozsahu žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu však na tyto situace myslí a ve větě druhé uvádí, že, není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. V případě nedostatku se tak uplatní zákonná domněnka. Ze znění ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu tak správní orgán má dovodit, že blanketní rozklad směřuje proti zrušení rozhodnutí v celém rozsahu a je tak nutné, aby i takovou blanketní formu rozkladu projednal.

[18] K námitce týkající se poučení v usnesení určující lhůtu k doplnění zdejší soud uvádí, že usnesení není předmětem projednávané věci. Soud tak není příslušný k přezkumu této námítky, která nesměruje proti napadenému rozhodnutí.

V. Shrnutí a náklady řízení

[19] S ohledem na vše shora uvedené soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení postupem dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[20] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož 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 v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nemá (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2015 č.j. 7 Afs 11/2014-47).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí 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 24. června 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu