



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **ČSAD Slaný, a.s.**, se sídlem Slaný, Lacinova 1366, zastoupené JUDr. Michalem Lorencem, advokátem se sídlem Praha 3, Žerotínova 1132/34, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 1. 2016, č. j. 30 Af 23/2015 – 64,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4. 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně JUDr. Michala Lorence.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 28. 1. 2015, č. j. R215/2014/VZ-2771/2015/322/IJu byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno usnesení žalovaného ze dne 5. 6. 2014, č. j. ÚOHS-V108/2014/VZ-11954/2014/522/ZPr/ABt. Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nevyhověl žádosti žalobkyně o nahlédnutí do správního spisu vedeného pod sp. zn. S769/2013/VZ ve věci veřejné zakázky „*Výběr dopravců pro uzavření smluv o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě k zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro období od roku 2014 do roku 2024*“.

Citované rozhodnutí předsedy žalovaného (dále „stěžovatele“) napadla žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále „krajský soud“), který žalobou napadené rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy stěžovatele a identifikoval podstatu sporu spočívající v tom, že žalobkyně rozporuje závěr správních orgánů, že pro nahlížení do předmětného spisu neprokázala právní zájem ani jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Konstatoval, že pro nahlížení do spisu se v řízeních vedených ve věcech veřejných zakázek použije obecná právní úprava, tedy ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Podle citovaného ustanovení jiným osobám (odlišným od účastníků řízení) umožní správní orgán nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. V posuzované věci přitom bylo nesporné, že žalobkyni nepříslušelo postavení účastníka řízení, byla však uchazečkou o předmětnou veřejnou zakázku (respektive její část); byl tedy na místě právě postup podle § 38 odst. 2 správního řádu.

Ze správního spisu vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-S769/2013/VZ ve věci předmětné veřejné zakázky, do kterého žalobkyně žádala nahlížet, krajský soud ověřil, že na základě návrhu jiného z uchazečů stěžovatel vydal rozhodnutí ze dne 28. 5. 2014, č. j. ÚOHS-S769/2013/VZ-11382/2014/522/ZPr, kterým zadávací řízení na uvedenou veřejnou zakázku zrušil. Předtím dne 8. 1. 2014 stěžovatel v daném správním řízení vydal pod č. j. ÚOHS-S769/2013/VZ-465/2014/522/ZPr rozhodnutí, kterým z moci úřední nařídil předběžné opatření, jímž zadavateli zakázal v řízení na veřejnou zakázku uzavřít smlouvu; návrh, aby zadavateli bylo uloženo pozastavení zadávacího řízení, stěžovatel zamítl. Rozhodnutím předsedy stěžovatele ze dne 6. 10. 2015, č. j. ÚOHS-R198/2014/VZ-27392/2015/323/KKř/KHo, bylo prvostupňové rozhodnutí stěžovatele následně zrušeno a věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení.

Soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že má právní zájem na nahlédnutí do uvedeného správního spisu vzhledem ke skutečnosti, že po porovnání nabídek jednotlivých uchazečů lze předpokládat, že by její nabídka byla pro část veřejné zakázky vyhodnocena jako nabídka nejvhodnější; proto by se případné zrušení zadávacího řízení významně dotklo jejích práv, neboť žalobkyně může o veřejnou zakázku (respektive její část) přijít. Konstatoval, že do doby vydání prvostupňového rozhodnutí žalovaného o zrušení zadávacího řízení nedošlo k výběru nejvhodnější nabídky, proto nelze dovozovat existenci „práva žalobkyně stát se vítězným uchazečem“ ani právo na uzavření smlouvy. Argumentace žalobkyně je tedy hypotetická. Shledal však existenci jiných skutečností, které právní zájem žalobkyně na nahlédnutí do spisu odůvodňovaly.

Krajský soud uvedl, že pokud se žalobkyně dozvěděla, že stěžovatel měl zadávací řízení na předmětnou veřejnou zakázku zrušit, ocitla se v nejistém postavení, vyplývajícím z její nevědomosti o aktuálním stavu řízení, včetně jeho dalšího budoucího vývoje. Na svou nedostatečnou informovanost poukázala již v rozkladu podaném v posuzované věci. Uvedla, že pouze na základě nahlédnutí do správního spisu může žadatel získat další informace o nyní nejistém stavu zadávacího řízení. Přitom nelze přehlédnout skutečnost, že uchazeči o konkrétní veřejnou zakázku vynakládají nemalé úsilí i finanční prostředky na

pokračování

přípravu nabídky pro zadávací řízení, včetně možné předběžné přípravy na její budoucí realizaci a plnění. V posuzované věci žalobkyně poukazovala na fakt, že se jednalo o zakázku s předpokládanou hodnotou několika miliard korun, příprava na její plnění proto byla náročná a vyžadovala též detailní časovou koordinaci a řízení. Je proto třeba dovodit, že žalobkyně měla objektivní právní zájem na tom, aby byla o stavu správního řízení ve vztahu k zadávacímu řízení na konkrétní veřejnou zakázku informována a bylo jí umožněno se s ním seznámit nahlédnutím do správního spisu. Žalobkyně by mohla nahlédnutím do spisu ověřit, v jaké fázi se správní řízení nacházelo, co bylo obsahem prvostupňového rozhodnutí stěžovatele a tak identifikovat důvod pro zrušení zadávacího řízení a též ověřit, zda se zadavatel bránil proti vydanému rozhodnutí rozkladem a jaké námítky uplatnil. Rovněž by zjistila, že před vydáním prvostupňového rozhodnutí stěžovatel vydal předběžné opatření zakazující uzavření smlouvy zadavateli. Na základě takových informací by mohla odhadnout, jak se bude správní řízení vyvíjet, respektive ověřit, zda již nebylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí.

Smyslem a účelem žádosti žalobkyně o nahlédnutí do spisu tedy byl zájem a požadavek žalobkyně na plnou informovanost a rozptýlení nejistoty plynoucí z nedostatku informací. Právní úprava § 148 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále „zákon o veřejných zakázkách“) je pouze obecná a nelze z ní vyvodit výslovnou povinnost zadavatele poskytovat informace vztahující se k vedenému správnímu řízení, které by se uchazeč mohl dovolávat. Ke zjištění takových informací se jeví právě nahlížení do spisu jako vhodný doplňkový nástroj, umožňující získat uchazeči zásadní informace o průběhu správního řízení. Nemůže obstát závěr stěžovatele, že se žalobkyně (jako uchazečky v zadávacím řízení) netýkal předmět správního řízení vedeného stěžovatelem. Postavení uchazeče o veřejnou zakázku nelze srovnat s postavením jakékoliv třetí osoby, domáhající se nahlížení do spisu. Uchazeč o veřejnou zakázku totiž má blízký vztah k danému správnímu řízení i právní zájem na jeho výsledku, potažmo na výsledku zadávacího řízení. V tomto ohledu je jeho postavení silnější a odůvodňuje jeho právní zájem na nahlédnutí do spisu.

Uvedené platí dle krajského soudu tím spíše, že stěžovatel je povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Režim podle tohoto zákona se uplatní, bude-li žadatel s odkazem na uvedený zákon požadovat poskytnutí informací jinou formou, například zasláním kopií konkrétních listin či sdělením konkrétních údajů ze správního spisu. Může-li se třetí osoba, bez vazby na konkrétní správní řízení, obracet na stěžovatele jako na povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím a požadovat poskytnutí informací ze spisu zasláním kopií konkrétních listin (včetně nepravomocných rozhodnutí), je tím spíše třeba dospět k závěru, že uchazeč o veřejnou zakázku, který má zájem na výsledku zadávacího řízení (případně na výsledku správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele), má již z titulu svého postavení právní zájem na tom, aby se s těmito listinami mohl seznámit nahlédnutím do spisu. Není totiž rozumně zdůvodnitelné, proč by mu tyto informace nemohly být zpřístupněny cestou nahlédnutí do spisu, když by mu nepochybně musely být (jako komukoli „třetímu“) poskytnuty na základě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ochrana práv jiných účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob či veřejného zájmu, je přitom zjištěna ustanovením § 38 odst. 6 správního řádu a § 122 zákona o veřejných zakázkách.

Krajský soud se konečně neztotožnil s námitkou žalobkyně, že bez nahlédnutí do spisu nemohla ověřit, zda zadavatel nadále oprávněně drží složenou jistotu, či zda se žalobkyně má domáhat právní cestou jejího vrácení. Složení jistoty pro daný účel totiž nemůže obstát samo o sobě, neboť případy a postup vrácení složené jistoty upravuje podrobně zákon o veřejných zakázkách. Uznatý důvod právního zájmu žalobkyně nahlížet do spisu, její účast v zadávacím řízení, ovšem v sobě navíc obsahuje i uvedený zájem.

Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce zpochybňující postup stěžovatele v tom, že nevyzval žalobkyni k doplnění a specifikaci jejích zájmů podle § 45 odst. 2 správního řádu.

Kasační stížností stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení. Poukazuje na zásadu nevěřejnosti správního řízení a domnívá se, že odstranění neznalosti, stejně jako zájem na rozptýlení z ní plynoucího znepokojení či případné nejistoty, uchazečům o veřejnou zakázku dostatečně garantuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyni nic nebránilo právě touto cestou získat relevantní informace. Aplikace ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu nemá být, dle názoru stěžovatele, opodstatněna zájmy ekonomickými, nýbrž zájmy právními. Odkazuje na rozsudek krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 18/2013, kde soud naplnění právního zájmu shledal v potřebě analýzy nároků, které lze po rozhodnutí žalovaného ve věci samé uplatňovat. Krajský soud tedy ve své předchozí rozhodovací praxi právní zájem vyložil jako zájem opodstatněný (byť třeba eventuálním) právním, respektive relevantním postupem žalobce. Žádný ze soudem identifikovaných dílčích zájmů žalobkyně v posuzované věci nemohl vést k právnímu, respektive právně významnému jednání či postupu odvislému od možnosti nahlédnout do spisu a pojem „právní zájem“ tudíž nemohl naplnit. Stěžovatel rozporuje také argumentaci soudu, že uchazeč o veřejnou zakázku má z pohledu práva nahlížení do spisu silnější postavení než třetí osoby. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně dovozuje paušální právo uchazeče o veřejnou zakázku nahlížet do spisu ve správním řízení, které se veřejné zakázky týká.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že zadávací řízení je stěžovatelem přezkoumáváno již dva a půl roku, přitom zakázka měla být podle zadávací dokumentace plněna již rok a půl. Stěžovatel protiprávně staví uchazeče o veřejnou zakázku na stejnou úroveň s třetími osobami bez sebemenšího vztahu k veřejné zakázce přezkoumávané stěžovatelem ve správním řízení. Své právo k nahlédnutí do spisu staví žalobkyně na smyslu a účelu právní úpravy nahlížení do spisu, na svém nejistém právním postavením plynoucím z neinformovanosti o stavu řízení, na dlouhodobém neplnění harmonogramu zadávacího řízení zadavatelem, na vysoké hodnotě zakázky a skutečnosti, že uchazeči o veřejnou zakázku mají blízký vztah k danému správnímu řízení, jakož i právní zájem na jeho výsledku. Jejich postavení tak nelze srovnat s postavením jakékoliv třetí osoby. Dále žalobkyně uvádí, že dozví-li se uchazeč o veřejnou zakázku o zrušení zadávacího řízení, neví, zda má nadále pokračovat s časově a finančně náročnými přípravami na případné plnění veřejné zakázky. Jediným východiskem je pro něj možnost nahlédnutí do správního spisu vedeného stěžovatelem. Pouze tak může zjistit aktuální stav

pokračování

správního (respektive zadávacího) řízení, důvody a reálnost údajného zrušení zadávacího řízení, zda byl či nebyl podán opravný prostředek proti případnému rozhodnutí stěžovatele.

Žalobkyně také zpochybňuje argumentaci stěžovatele rozsudkem krajského soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 62 Af 18/2013 – 112. Skutečnost, že krajský soud dovodil existenci právního zájmu na nahlížení do spisu u žadatele, který si chtěl opatřit podklady pro vedení soukromoprávního sporu, sama o sobě neznamená, že uchazeči, kteří o podání takové žaloby neusilují, automaticky právní zájem či jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu nemají. Z uvedeného rozsudku naopak vyplývá, že pro posouzení existence právního zájmu na nahlédnutí do spisu je významná pozice žadatele ve vztahu k otázkám řešeným ve správním řízení. Krajský soud tedy v nyní posuzované věci uvážil konzistentně se závěry vyjádřenými v citovaném předchozím rozsudku a jeho závěr je správný. Úvahy stěžovatele, že žalobkyně měla postupovat cestou zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou zcela chybné. Žalobkyně má jistě právo se rozhodnout, jaký institut zvolí. Přitom institut nahlížení do spisu se jeví jako jediný účelný, neboť v režimu informačního zákona by musela specifikovat konkrétní listiny a konkrétní údaje, jež žádá, což by právě bez nahlédnutí do spisu nebylo možné.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 38 odst. 2 správního řádu jiným osobám než účastníkům správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Odborná komentářová literatura ve vztahu k existenci podmínek k nahlédnutí do správního spisu netrvá na tom, že žadatel musí plánovat konkrétní právní kroky k ochraně svých práv a k nim potřebuje získat informace ve spisu obsažené. Připouští rovněž žadatelovu potřebu odstranění nejistoty (získání jistoty) ohledně jeho právního postavení. Je též patrné, že okruh osob odlišných od účastníků řízení, které mohou, ať již z důvodu právního zájmu nebo jiného vážného důvodu, do správního spisu nahlédnout, je definován správním řádem poměrně široce a nahlédnutí do správního spisu bude vždy záležet na individuálním posouzení konkrétních důvodů tvrzených žadatelem (viz *Vedral, J., Správní řád komentář. II. aktualizované vydání, BOVA Polygon, Praha 2006, str. 432*)

Naproti tomu zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje odlišný režim. Nevyžaduje důvodnost požadavku na poskytnutí informace, na druhou stranu však

možnost poskytnutí informace limituje zákonnými výlukami, například ochranou osobních údajů a podobně, jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009 – 78, publikovaném pod č. 2233/2011 Sb. NSS. V tomtéž rozsudku zdejší soud dospěl k závěru, že oba režimy získání informací ze správního spisu nejsou ve vztahu vzájemně podmíněném a *de facto* stojí vedle sebe. Ani v posuzované věci tedy nelze žalobkyni vyčítat, že zvolila jednu ze dvou možností k získání potřebných informací. Tato volba se ostatně jeví jako logická, neboť pouze nahlédnutím do spisu mohla žalobkyně získat skutečně komplexní představu o stavu a možném budoucím vývoji správního řízení vedeného stěžovatelem.

Zpochybňuje-li stěžovatel existenci *právního zájmu* na straně žalobkyně a dovozuje, že se jednalo pouze o zájem ekonomický, nelze s ním souhlasit. Podle závěrů rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 4. 2014, č. j. 62 Af 18/2013 – 112, (s nímž se zdejší soud ztotožňuje), je pro posouzení existence (prokázání) právního zájmu na nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, vedle kupříkladu aktivity žadatele ve správním řízení, významné právě i postavení žadatele ve vztahu k otázkám, jež byly ve správním řízení řešeny. V tomto smyslu nelze přehlížet, že v posuzované věci byla žalobkyně uchazečkou o veřejnou zakázku a ve správním řízení, v němž požadovala nahlédnutí do spisu, stěžovatel rozhodoval o zrušení zadávacího řízení. Je proto nasnadě, že žalobkyně skutečně měla úzký právní vztah k výsledku správního řízení a nelze přehlédnout ani to, že eventuální zrušení zadávacího řízení by přinášelo otázku jejího práva na vrácení složené jistoty v nezanedbatelné výši. S tím se totiž může pojít i případný spor o vrácení jistoty, pokud by zadavatel nedostal svým povinností podle zákona o veřejných zakázkách a jistotu včas nevrátil. I tento fakt indikuje úzký vztah žalobkyně, jako uchazečky o veřejnou zakázku, ke správnímu řízení, v němž stěžovatel rozhodoval o zrušení zadávacího řízení.

Z výše uvedených důvodů by bylo absurdní (jak uvedl i krajský soud), kdyby stěžovatelka měla možnost získat informace o stavu správního řízení pouze v limitovaném režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a její právní postavení ve vztahu k předmětu řízení, v němž má být rozhodnuto o zrušení veřejné zakázky, by bylo obdobné postavení jakékoliv třetí osoby, jejíž právní pozice je zcela nezávislá na otázkách řešených v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a na výsledku takového řízení.

Nejvyšší správní soud podotýká, že se správní soudy v rámci soudního přezkumu napadeného rozhodnutí stěžovatele věnovaly toliko první fázi posouzení žádosti o nahlédnutí do správního spisu, tj. otázce existence právního zájmu žalobkyně. S ohledem na vymezený předmět řízení se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat samotnou otázkou, zda a v jakém rozsahu má stěžovatel žalobkyni umožnit nahlédnutí do spisu. Bude na stěžovateli, aby zvážil další podmínky uvedené v ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu (možné porušení práv některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu). Pokud by však stěžovatel naznal, že jsou dány podmínky pro odepření nahlédnutí do části spisu, musel by u každého souboru dokumentů vysvětlit, v čem konkrétně spatřuje důvody porušení práv některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, č. j. 1 Afs 87/2013 - 73, bod 34). V případě umožnění nahlédnutí do spisu pak bude úkolem stěžovatele dostát svým povinností vyplývajícím z § 122 zákona o veřejných zakázkách, jak uvedl i krajský soud.

pokračování

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl v posuzované věci dán. Krajský soud správně posoudil otázku existence právního zájmu žalobkyně na nahlížení do spisu stěžovatele ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobkyně byla procesně úspěšná, proto jí náleží právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému (stěžovateli). Podle obsahu spisu zástupce žalobkyně učinil v průběhu řízení o kasační stížnosti jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a to vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 5. 2016. Za tento úkon mu náleží odměna ve výši 3.100 Kč (§ 6 odst. 1, § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně soudu předložil osvědčení o registraci k DPH, proto soud zvýšil přiznanou náhradu nákladů o DPH. Celkově je tak žalovaný povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. ledna 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu