



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, se sídlem Masarykovo náměstí 1/6, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, zastoupen Mgr. Tomášem Krutákem, advokátem se sídlem Revoluční 724/7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 1. 2018, č. j. ÚOHS-R0181/2017/VZ-02711/2018/323/JKt, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **AŽD Praha s. r. o.**, se sídlem Žirovnická 3146/2, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2020, č. j. 31 Af 24/2018 – 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8.228 Kč k rukám jeho zástupce advokáta Mgr. Tomáše Krutáka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce brojil u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) proti rozhodnutí předsedy žalovaného označenému v záhlaví. Tímto rozhodnutím předseda žalovaného zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2017, č. j. ÚOHS-S0328/2017/VZ-28593/2017/544/IKo. Žalovaný rozhodl na návrh osoby zúčastněné na řízení o zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku „Dodávka tří zařízení pro obousměrné

úsekové měření rychlosti vozidel“, neboť žalobce žalovanému nepředložil originální dokumentaci o zadávacím řízení k této zakázce. S ohledem na tato zjištění žalovaný uložil žalobci zákaz uzavřít smlouvu ve zjednodušeném podlimitním řízení na posuzovanou veřejnou zakázku do rozhodnutí v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a současně mu uložil uhradit paušální částku náhrady nákladů řízení ve výši 30.000 Kč.

[2] Žalovaný zahájil správní řízení na základě návrhu osoby zúčastněné na řízení a žalobci oznámil zahájení správního řízení přípisem ze dne 16. 8. 2017. V něm jej poučil o povinnosti předložit dokumentaci o zadávacím řízení a současně se vyjádřit k návrhu, a to do 10 dnů od doručení přípisu. Přípis obsahoval poučení o způsobu zaslání dokumentace a také o tom, že žalovaný považuje za dokument tvořící součást dokumentace o zadávacím řízení pouze originál takového dokumentu. Žalobce předložil žalovanému dokumenty v šesti podáních. První podání obsahovalo dva soubory PDF, a to vyjádření žalobce k návrhu osoby zúčastněné na řízení a dokumenty k zadávacímu řízení. Většina těchto dokumentů byla prostou kopií bez autorizované konverze či bez uznávaného elektronického podpisu. Ve zbylých pěti podáních byly soubory obsahující prosté kopie části nabídky dodavatele bez autorizované konverze. Žalovaný vyzval žalobce k zaslání originálu dokumentace do pěti dnů od doručení výzvy. Současně poučil žalobce o možnostech autorizované konverze podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Na tuto výzvu reagoval žalobce zasláním dokumentů v listinné podobě.

[3] Žalobce v žalobě namítal, že žalovaný dovozuje povinnost zadavatele veřejné zakázky k předložení originálu dokumentace o zadávacím řízení, avšak taková povinnost nevyplývá z žádného ustanovení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“). Zadavatel je povinen uchovávat dokumentaci v takové podobě, která umožní žalovanému či jinému orgánu přezkoumat soulad zadávacího řízení se zákonem. To je však možné i z kopie dokumentů. Nadto § 252 zákona o zadávání veřejných zakázek uvádí pouze způsob zaslání dokumentace. Žalovaný také argumentoval § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech ve vztahu k povinnosti dodat dokumenty netextové části zadávací dokumentace. S tím však žalobce nesouhlasil a namítal, že zákon o zadávání veřejných zakázek nikde nestanoví povinnost dodat dokumenty v listinné podobě, a tudíž povinnost podle § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech nemůže nastat. Dokumenty, které žalovaný považoval za nezaslané, pak podle žalobce nemusí být elektronicky podepsané. Tato povinnosti totiž ze zákona o zadávání veřejných zakázek ani z vyhlášky č. 168/2016 Sb. neplyne. Současně podle žalobce nelze směřovat skutečnost, že dokumentace nebyla žalovanému doručena v požadované podobě, se skutečností, že nebyla doručena vůbec – právě na tu však pamatuje § 263 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Závěrem žalobce odmítl jako nedostatečnou argumentaci žalovaného týkající se užití slov „originál“ a „kopie“ v zákoně o zadávání veřejných zakázek, v čemž spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[4] Krajský soud se v nyní napadeném rozsudku nejprve vyjádřil k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy žalovaného. Poukázal na jeho stručnost, avšak konstatoval, že není nepřezkoumatelné, neboť je zřejmé, jakými úvahami se předseda žalovaného řídil. Věcné hodnocení pak krajský soud založil na rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 3 Aps 1/2009 – 27, a ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 399/2018 – 34, ze kterých vyplývá, že jestliže správní soudy akceptují prosté kopie listin jako důkazy, musí totéž platit i pro správní řízení. Řízení o přezkoumávání úkonů zadavatele je běžným správním řízením, pro které platí obecné principy dokazování. Krajský soud uvedl, že zákon o zadávání veřejných zakázek sice stanoví povinnost uchovávat originální dokumentaci zadávacího řízení, avšak z ní nelze dovodit povinnost předložit originály žalovanému. Podle krajského soudu žalovaný přezkoumává soulad zadávacího řízení se základními zásadami uvedenými v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon však nestanovuje povinnost zadavatele dokumentaci jakýmkoliv způsobem podepsat,

a tudíž nejde o skutečnost, kterou by měl žalovaný přezkoumávat. Požadavek žalovaného na předložení originálních dokumentů zadávacího řízení tak byl v rozporu se zásadou zákonnosti.

[5] Námitce ohledně postupu podle § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech krajský soud nepřisvědčil. Správní orgány pouze konstatovaly takový postup jako možnost a tento poukaz nelze chápat jako příkaz žalobci. Co se týče námítky ohledně postupu podle § 263 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, krajský soud ji nehodnotil. Předpokladem aplikace tohoto ustanovení byl závěr žalovaného o povinnosti zadavatele předložit originální dokumentaci, který krajský soud vyhodnotil jako chybný a nezákonný.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (dále je „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody opírá o § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá, že požadavek na předložení originálu lze dovodit jazykovým a teleologickým výkladem § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel odmítá, že by dovozoval tuto povinnost nad rámec zákona, neboť povinnost k předkládání originálů dokumentace ze zákona *implicitně* vyplývá. Hovoří-li toto ustanovení o předložení „*popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku*“, zavádí tak výjimku z pravidla, kterým je povinnost předložit originál dokumentace. Stěžovatel také odmítá premisu, že pokud zákon nestanoví povinnost předložit originální dokumentaci, lze předložit její kopii. Taková konstrukce by ostatně část hovořící o možnosti předložit kopii činila nadbytečnou a bezúčelnou. Výklad tohoto ustanovení však nelze činit systematicky v návaznosti na celý zákon o zadávání veřejných zakázek, ale je třeba jej učinit izolovaně, jedinečně tak lze dojít ke správnému závěru, že jestliže zákon hovoří o možnosti předložit kopii smlouvy na veřejnou zakázku, *a contrario* pak musí platit, že zbývající dokumenty je třeba předložit v originále. Krajský soud tyto úvahy odmítl, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[7] Stěžovatel současně upozorňuje na to, že jako správní orgán má povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a řízení zbytečně neprodlužovat. Postup, kdy by v případě pochybností musel zadavatele vyzývat k následnému dodání originálů dokumentů, by řízení pouze prodlužoval. Ostatně i samotné zadávací řízení se takovým postupem zrychlí, neboť jeho přezkum potrvá kratší dobu. Právě rychlost zadávání byla jedním z cílů přijetí zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel současně odmítl poukaz krajského soudu na to, že neuvedl důvody předložení originální dokumentace. Poukázal také na § 211 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, ze kterého vyplývá, že některé dokumenty musí být opatřeny uznávaným elektronickým podpisem. Jestliže však stěžovatel tyto dokumenty obdržel formou prosté kopie, nelze zjistit, zda byly skutečně elektronicky podepsány. S ohledem na zásadu procesní ekonomie nepřipadá v úvahu, aby stěžovatel ověřoval soulad předložené dokumentace s dokumentací zveřejněnou na profilu zadavatele. Stěžovatel následně doplnil kasační stížnost o poukaz na rozsudek krajského soudu ze dne 4. 8. 2020, č. j. 29 Af 125/2018 – 58, podle kterého povinnost uchovávat originály dokumentů ze zadávací dokumentace koresponduje s povinností přeložit tyto originály stěžovateli při přezkumu.

[8] Žalobce považuje závěr stěžovatele o nutnosti izolovaného výkladu za absurdní. Teleologický výklad předpokládá hledání smyslu a účelu daného ustanovení v kontextu celého zákona. Současně poukazuje na skutečnost, že zákonodárce by v případě řízení, jehož následkem může být zrušení zadávacího řízení, jistě zakotvil povinnost předložit originály dokumentů, kdyby to považoval za nutné. Výklad stěžovatele je podle žalobce v rozporu se zásadou zákonné licence. Žalobce poukazuje na to, že jedním z cílů zákona o zadávání veřejných zakázek bylo snížit administrativní zátěž, avšak zaslání originální dokumentace (např. v konvertované podobě)

tomuto cíli odporuje. K poukazu na rozsudek krajského soudu č. j. 29 Af 125/2018 – 48 žalobce uvedl, že se předmětnou otázkou zabývá pouze okrajově, aniž by soud uvedl důvody svého rozhodnutí. Žalobce jej tak považuje za nepřezkoumatelný.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal její důvodnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[11] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spočívající v tom, že se krajský soud nezabýval výkladem slova „kopie“ v § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Nejvyšší správní soud však této námitce nepřisvědčil. Krajský soud uvedl, že takový výklad je v rozporu se zásadou zákonnosti. Podle krajského nelze zadavateli stanovit výkladem povinnosti, které zákon výslovně nepředpokládá. Jestliže je třeba šetřit základní práva, pak je třeba volit co nejmírnější výklad, který současně nepopírá smysl daného ustanovení, jímž je umožnit stěžovateli přezkoumat úkony zadavatele. To je podle krajského soudu možné i bez originálních dokumentů. Rozsudek krajského soudu je tedy srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a tedy přezkoumatelný.

[12] Stěžovatel tvrdí, že § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví povinnost zadavatele předložit originál zadávací dokumentace v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Nejvyšší správní soud se ani s touto námitkou neztotožnil.

[13] Podle § 252 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je zadavatel *povinen doručit Úřadu své vyjádření k obdrženému návrhu do 10 dnů od jeho doručení. Společně s tímto vyjádřením zašle Úřadu dokumentaci o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh.*

[14] Podle § 252 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek *[l]bůta pro vydání rozhodnutí Úřadu počíná běžet od okamžiku doručení vyjádření zadavatele a dokumentace o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh, popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku.*

[15] Podle § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), [k] *provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, obhledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem krajského soudu, který poukázal na předchozí judikaturu kasačního soudu, ze které vyplývá, že prosté kopie mohou sloužit jako důkazní prostředky před správními i civilními soudy, a proto není důvod, aby toto pravidlo neplatilo i ve správním řízení. Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je běžným správním řízením, a proto je stěžovatel oprávněn vyžadovat originály listin v případech, kdy existují důvodné pochybnosti o jejich pravosti či obsahu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26). Za běžných okolností nemůže *a priori* odmítnout důkaz prostou kopií. Výjimkou tak mohou být pouze situace, kdy ve správním řízení vyvstane odůvodněná potřeba ověřit, že dokument skutečně existoval a co bylo jeho obsahem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 – 75).

[17] Stěžovatel tvrdí, že § 252 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách *implicitně* stanovuje povinnost předložit originály listin, neboť formulace „*popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku*“ je výjimkou z pravidla. Zprv je třeba poznamenat, že stěžovatelův požadavek

na hledání smyslu a účelu právní úpravy izolovaně od zbytku zákona popírá podstatu teleologického výkladu. Podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládanou normu bez dalšího oddělit od zbytku zákona, jehož smyslem je především zrychlení zadávání veřejných zakázek a odstranění administrativní zátěže (viz důvodová zpráva k návrhu zákona). Zadrugé se užití příslovce „popřípadě“ vztahuje k výčtu skutečností, které určují počátek lhůty pro vydání rozhodnutí, nikoliv jako alternativa, ale jako doplnění tohoto výčtu. Slovem „kopie“ pak zákonodárce dává najevo, že u smlouvy na veřejnou zakázku není třeba provádět autorizovanou konverzi, jestliže má originál smlouvy listinnou podobu. Kasační soud je přesvědčen, že pokud je v různých ustanoveních zákona o zadávání veřejných zakázek uveden požadavek na předložení či uchování originálu nebo kopie, nelze z toho *a priori* dovodit úmysl zákonodárce na stanovení obecného pravidla a výjimky z něj. Za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje. Orgány veřejné moci jsou povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*; srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). Jinak řečeno, v případě existence více rovnocenně přesvědčivých výkladů právního předpisu je přitom třeba vždy upřednostnit ten výklad, který je pro účastníka řízení příznivější (*in dubio pro libertate, in dubio mitius*, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 5 Afs 86/2009 - 55, č. 2242/2011 Sb. NSS, nebo z nedávné doby rozsudek ze dne 10. 12. 2020, č. j. 1 As 255/2020 - 72).

[18] Nejvyšší správní soud se proto shoduje s krajským soudem, že je třeba zvolit takový výklad, který šetří základní práva účastníků řízení, v tomto případě žalobce. Jestliže na první pohled nejednotné užití slov „originál“ a „kopie“ napříč zákonem o zadávání veřejných zakázek vede k výkladovým potížím, je nutné tyto překlenující výkladem šetřícím práva účastníka správního řízení. Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, včetně práva na řádný a zákonný postup správních orgánů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby účastníci byli zatěžováni co možná nejméně (§ 6 odst. 2 správního řádu). Krajský soud proto nepochybil, pokud upřednostnil výklad šetřící práva účastníka řízení. Za stávající právní úpravy obsažené v zákoně o zadávání veřejných zakázek naopak nelze upřednostnit výklad, který by sice stěžovateli usnadnil vedení správního řízení, avšak by v důsledku představoval administrativní zátěž účastníka řízení.

[19] Konečně Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel neuvedl důvody, pro které požaduje předložení originálů dokumentů. Pokud stěžovatel tvrdí, že některé dokumenty musí být podle § 211 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek opatřeny elektronickým podpisem, je třeba poukázat na skutečnost, že na existenci takového dokumentu upozornil stěžovatel až v kasační stížnosti, a proto se touto námitkou kasační soud nezabýval. Stěžovatel v druhém doplnění kasační stížnosti odkázal na rozsudek krajského soudu v Brně č. j. 29 Af 125/2018 – 58, který je však také napaden kasační stížností vedenou pod sp. zn. 2 As 300/2020, o níž bude Nejvyšší správní soud rozhodovat v samostatném řízení. Proto se jeho závěry v tomto řízení nyní nemohl zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení o kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti uložené soudem, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch a byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku za dva úkony právní služby spočívající ve vyjádření k doplnění a druhému doplnění kasační stížnosti ve výši 6.200 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)]. Současně zástupci žalobce náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobce společníkem společnosti, která je plátcem DPH, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci 8.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta Mgr. Tomáše Krutáka.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2021

JUDr. Josef Baxa v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Dagmar Dolníčková