



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Vrchní soud v Olomouci rozhodl v senátě z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce Ing. Vladimíra F i l i p a , bytem Stinná 51, Brno, zastoupeného JUDr. Věrou Soldánovou, advokátkou, se sídlem v Brně, Orlí 14, 602 00 Brno, proti žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Joštova 8, Brno, o žalobě na přezkoumání rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5. února 1999 č.j. 2R 39/98-Ku,

**t a k t o :**

I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.2.1999 č.j. 2R 39/98-Ku se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právního zástupce na nákladech řízení částku 3.150,- Kč, a to do 30-ti dnů od právní moci rozsudku.

## O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Olomouci se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.2.1999 č.j. 2R 39/98-Ku a rozhodnutí prvostupňové ze dne 29.10.1998 č.j. S 117/98-150/2188/98-1. Rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v prvním stupni byl zamítnut návrh žalobce na přezkoumání rozhodnutí zadavatele - Celního ředitelství Brno - ze dne 17.8.1998 o námitkách ze dne 10.8.1998 proti jeho rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky ve veřejné zakázce na „dodávku stravenek v požadovaných hodnotách - průběžně dle potřeby“ zadávané výzvou více zájemcům podle § 49 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže žalobcem podaný rozklad zamítlo a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdilo. Žaloba poukazuje na skutečnost, že výzva zájemcům podle § 49 zákona ze strany zadavatele byla již druhým zadáním téže veřejné zakázky, neboť první zadání ze dne 20.1.1998 bylo žalovaným zrušeno a zadavateli uložena povinnost znovu zadat veřejnou zakázku. Důvodem zrušení byla okolnost, že nebyla zakázka zadána způsobem, který by odpovídal výši předpokládaného finančního závazku s ohledem na plnění veřejné zakázky, tj. obchodní veřejnou soutěží. Přestože zadavatel znovu zadal zakázku formou výzvy více zájemcům, žalovaný neshledal porušení zákona s odůvodněním, že předmětem nové veřejné zakázky je nákup 125.000 ks stravenek v nominální hodnotě 400,- Kč, nejedná se totiž o zakázku na dobu neurčitou a rozhodná výše peněžitého závazku odpovídá způsobu zadání zakázky. Tento právní názor žalovaného považuje žalobce za chybný, neboť všechny okolnosti nasvědčují tomu, že předmět veřejné zakázky je stále tentýž, tj. uzavření smlouvy na

dobu neurčitou a počet kusů stravenek v nominální hodnotě je stanoven naprosto účelově s cílem obejít zákon o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný nepřezkoumal rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky z věcné stránky. Podle žalobce měl být žalovaným nesprávně poučen a bylo mu odepřeno nahlédnutí do některých částí spisového materiálu, se kterými měl podle zákona právo se seznámit. O tomto úkonu nebyl v přítomnosti žalobce sepsán protokol a listina založená ve spisu neodpovídá opravdovému průběhu událostí. Liší se zejména v obsahu poučení, kterého se žalobci dostalo. Na rozdíl od skutečně poskytnuté informace, která se objevuje v obou napadených rozhodnutích, protokol založený ve spisu odpovídá zákonu. Poskytnuto bylo poučení o tom, že „účastník má právo nahlédnout do spisu s výjimkou těch částí spisového materiálu, které obsahují údaje z nabídek uchazečů a které jsou součástí obchodního tajemství uchazečů“. Bylo mu tedy odepřeno nahlédnout do všech částí spisu, které obsahují jakékoliv údaje z nabídek uchazečů. Protokol obsahuje správné poučení o tom, že „účastník má právo nahlédnout do spisu s výjimkou těch částí spisového materiálu, které obsahují údaje z nabídek uchazečů, které jsou součástí obchodního tajemství uchazečů“. Žalobce uvedl, že tímto postupem byl zbaven možnosti porovnat uvedené údaje o počtech provozoven s veřejně přístupnými seznamy provozoven, nemohl tedy uvést konkrétní a jemu známé údaje, které by odůvodňovaly pochybnosti o výběru nejvhodnější nabídky a navrhnout tak popřípadě důkazní prostředky k prokázání svých tvrzení. Uvedl, že porovnání těchto údajů považoval za podstatné proto, že v předchozím zadání této veřejné zakázky v nich byly zjištěny hrubé nepřesnosti ovlivňující konečný výsledek. Postupem žalovaného byla tedy žalobci odňata příležitost, aby mohl účinně hájit svá práva a zájmy.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě tak, že se nedá dovodit ze znění výzvy zadavatele ani z celkového kontextu veřejné zakázky, že by šlo o zakázku na dobu neurčitou. Nelze také souhlasit s námitkou, že zadavatel účelově obešel zákon. Žalobce srovnává starou a novou soutěž, což považuje žalovaný za irelevantní. K namítaným procesním vadám uvedl, že žalobci nebylo odmítnuto do spisu nahlédnout a protokoly ze dne 15.10. a 19.3.1999 učiněné žalovaným byly sepsány podle skutečnosti.

Ze správního spisu, který žalovaný soudu předložil, vyplynuly tyto rozhodné skutečnosti.

Dne 26.8.1998 podal žalobce návrh na zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí zadavatelem veřejné zakázky pro Celní ředitelství Brno, na základě kterého bylo zahájeno správní řízení dnem 2.10.1998. Současně bylo rozhodnuto o tom, že nebude nařizováno ústní jednání ve smyslu § 21 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Dopisem ze dne 9.10.1998 žalobce požadoval, aby mohl nahlédnout do dokumentace o výběru nejvhodnější nabídky. Dne 15.10.1998 byl sepsán protokol o nahlédnutí do spisu S 117/98-150, jehož obsahem je jednak informace o tom, že žalovaný obdržel žádost o nahlédnutí do dokumentace o výběru nejvhodnější nabídky a že žalobce byl telefonicky informován o tom, že podle § 23 správního řádu má účastník řízení právo nahlédnout do spisu s výjimkou těch částí spisového materiálu, které obsahují údaje z nabídek uchazečů, které jsou součástí obchodního tajemství uchazečů. Termín nahlédnutí do spisu byl dohodnut na 15.10.1998 v 9,00 hod.. Dne 15.10.1998 se v 9,20 hod. dostavil žalobce, kterému byla nabídnuta možnost nahlédnutí do spisu za podmínek uvedených shora. Žalobce však o žádosti o nahlédnutí do spisu upustil, z toho důvodu, že mu nebyla

dána možnost nahlédnout do nabídek uchazečů a ani do těch částí spisového materiálu, které obsahují údaje z nabídek uchazečů. Současně upozornil na potřebu důkladného prošetření případu. Jednání skončilo v 9,30 hod. a jednání byli přítomni dva pracovníci žalovaného. Dne 29.10.1998 rozhodnutím žalovaného byl návrh žalobce zamítnut. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad dne 13.11.1998. V něm mimo jiné se zabýval i otázkou nahlédnutí do spisu. Uvedl, že mu bylo pracovníkem žalovaného oznámeno, že nemůže vidět žádné pasáže obsahující cokoli z nabídek uchazečů. To však z § 23 správního řádu neplyne, neboť podle tohoto ustanovení má být zajištěno toliko, aby nebylo porušeno obchodní tajemství. Seznamy smluvních provozoven rozhodně nelze považovat za obchodní tajemství ve smyslu obchodního zákoníku, a proto hodnotí odmítnutí nahlédnutí do spisu jako zcela nedůvodné. Poukázal přitom na ustanovení § 17 obchodního zákoníku upravující obchodní tajemství.

Rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.2.1999 byl podaný rozklad zamítnut a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno s tím, že ze spisového materiálu bylo zjištěno, že žalobce byl informován telefonicky o tom, že účastník má právo nahlédnout do spisu s výjimkou těch částí spisového materiálu, které obsahují údaje z nabídek uchazečů a které jsou součástí obchodního tajemství uchazečů. Žalobce pak od nahlédnutí do spisu upustil, neboť mu nebyla dána možnost nahlédnout do nabídek uchazečů a ani těch částí spisového materiálu, které obsahují údaje z nabídek uchazečů. Dne 19.3.1999 byl pořízen protokol o nahlédnutí do spisu S 117/98-150, z něhož je patrné, že se žalobce dostavil spolu s další osobou k žalovanému a bylo jim umožněno do spisu nahlédnout. Tento protokol podepsali všichni přítomní, to znamená dva pracovníci za žalovaného a žalobce včetně osoby, které jej doprovázela.

Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které mu předcházelo a žalobu shledal důvodnou.

Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Podle § 249 odst. 1 o.s.ř.. řízení se zahajuje na návrh, který se nazývá žalobou. Podle druhého odstavce žaloba musí obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, vyjádření v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodu, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu a jaký konečný návrh činí. V daném případě je nepochybné, že žalobce usiluje o zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5.2.1999 včetně rozhodnutí orgánu prvostupňového, totiž Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29.10.1998, a to v celém rozsahu.

Podle § 250i odst. 1 o.s.ř. při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí je pro soud rozhodující skutkový stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Dokazování se neprovádí. Podle třetího odstavce k vadám řízení před správním orgánem soud přihlédne jen, jestliže vzniklé vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Podle § 245 odst. 2 o.s.ř. u rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočuje z mezí a hledisek zákonem stanovených.

Podle § 23 odst. 1 správního řádu účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy. Podle druhého odstavce správní orgán může povolit nahlédnout do spisu i jiným osobám, pokud prokáží odůvodněnost svého požadavku. Podle třetího odstavce správní

pokračování

- 7 -

orgán je povinen učinit opatření, aby nahlédnutím do spisů nebylo porušeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, nebo zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Podle § 22 odst. 1 o ústních podáních a o důležitých úkonech v řízení, zejména o provedených důkazech, o vyjádřeních účastníků řízení, o ústním jednání a o hlasování sepíše správní orgán protokol. Podle třetího odstavce protokol podepisují po přečtení všechny osoby, které se jednání zúčastnily, a pracovník (člen) správního orgánu provádějícího řízení, protokol o hlasování všichni přítomní členové správního orgánu. Odepření podpisu, důvody tohoto odepření a námitky proti obsahu protokolu se v něm zaznamenají.

Podle § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník v platném znění, předmětem práv náležejících k podniku je i obchodní tajemství. Obchodní tajemství tvoří veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.

Oba účastníci soudního řízení udělili souhlas podle § 250f o.s.ř. k tomu, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.

Soud nejprve zvážil oprávněnost námítky procesního charakteru, a to tvrzené odmítnutí nahlédnout do spisu ze strany žalovaného. Soud nemá dostatek důkazů k tomu, aby učinil závěr, že poučení, jehož se žalobci dostalo, nebylo v souladu s ustanovením § 23 správního řádu. Tomu brání pochybení prvostupňového orgánu, když o úkonu nahlédnutí do správního spisu nebyl pořizovaný protokol, z něhož by bylo možné vycházet. Protokol pořizovaný dne 15.10.1998 totiž

nevyhovuje ustanovení § 22 odst. 3 správního řádu, neboť není podepsán žalobcem a ani nejsou uvedeny důvody případného odepření jeho podpisu. Lze jej považovat toliko za úřední záznam o průběhu úkonu, avšak s tím důsledkem, že správností jeho obsahu by bylo předčasné se zabývat. Tvrdí-li pak žalobce, že mu tímto způsobem byla ztížena obrana proti rozhodnutí, nelze proti tomuto tvrzení zásadně ničeho namítat. Nelze dopředu vyloučit, že v důsledku řádného seznámení se spisem žalobce by vedl své námitky jiným směrem, či způsobem. Existuje tak přímá vazba mezi nedodržením procesních předpisů, tedy vadou řízení na straně jedné a ztížením hájení práv a zájmů na straně druhé. Vada řízení tak mohla mít na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv. Na tomto závěru nic nezmění skutečnost, že po vydání rozhodnutí o rozkladu žalobce do spisu nahlédl.

Žalobci musí být umožněno v řízení před správním orgánem uplatnit veškeré námitky, včetně těch, které pramení ze znalosti spisu. Vzhledem k zásadě jednotnosti a dvouinstančnosti řízení je postačující, aby náprava byla sjednána v rámci řízení o rozkladu. Řízení o odvolání (rozkladu) není správním řádem (§ 61 zákona, § 61 správního řádu) podrobně samostatně upraveno. Zejména nejsou stanoveny důvody, pro něž lze odvolání podat. Není však zejména zakotvena zásada koncentrace, která by nedovolovala odvolací námitky rozšiřovat po podání odvolání (rozkladu). Tento významný rozdíl oproti úpravě, jak je provedena v § 249 odst. 2 o.s.ř., umožní žalobci uplatnit své námitky v rámci řízení o rozkladu i na základě nahlédnutí do správního spisu.

Žalovaný tedy umožní žalobci nahlédnout do správního spisu, a to při splnění povinnosti plynoucí z ustanovení v § 23 odst. 3



správního řádu. S ohledem na důvod zrušení rozhodnutí žalovaného jeví se potřebným, aby žalovaný dojednal s žalobcem den, kdy lze do spisu nahlédnout. Poté stanoví přiměřenou lhůtu pro případné uplatnění dalších námitek (§ 19 odst. 3 správního řádu). Rozhodnutí o rozkladu bude vydáno po uplatnění námitek nebo marném uplynutí lhůty. Soud považuje za potřebné takto podrobně popsat úkony žalovaného, aby konkrétní vada řízení, byla napravena ve svém obsahu.

Zákon neupravuje zvláštním způsobem nahlížení do nabídek uchazečů ani je jinak nevyčleňuje v souvislosti s řízením podle hlavy III. zákona. Naopak ustanovení § 57 odst. 3 zák. předpokládá jejich zaslání orgánu dohledu spolu s dokumentací o zadávání veřejné zakázky. Jsou tedy součástí správního spisu, a proto se i na ně plně vztahuje ustanovení § 23 správního řádu. Při řešení otázky, zda je oprávněn účastník řízení nahlížet i do těch částí spisu, které obsahují obchodní tajemství, je třeba vycházet striktně z ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu, které omezuje výlučnost tohoto základního procesního práva toliko na případy státního, hospodářského a služebního tajemství. Pojem obchodního tajemství vymezuje § 17 obchodního zákoníku a je charakterizován tím, že se musí jednat o skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají alespoň potenciální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné (mohou být tedy dostupné např. v odborných vědeckých kruzích), mají být podle vůle podnikatele utajeny (podnikatel musí tuto vůli dostatečně seznatelným způsobem projevit), podnikatel utajení odpovídajícím způsobem zajišťuje (a tím vlastně projevuje vůli skutečnosti utajit). Naproti tomu hospodářským tajemstvím se rozumí vše, co je

důležité pro hospodářskou činnost a v obecném zájmu má být utajeno před nepovolanou osobou - (srovnej zák. č. 140/61 Sb. v platném znění). Kromě obecné povinnosti vyjádřené v § 3 odst. 1 správního řádu chránit práva a zájmy občanů a organizací, tedy v obecné rovině také chránit obchodní tajemství (srov. § 20 obchod. zák.), které se při výkonu své činnosti dozví, nelze z ničeho dovodit povinnost správního orgánu odepřít účastníkovi řízení nahlédnutí do té části spisu, která obsahuje obchodní tajemství. Správní řízení je neveřejné. To předpokládá omezený okruh účastníků řízení. Mezi základní zásady správního řízení patří právo nahlížet do spisu. Tím je zaručena i podmínka pro možnou aktivní součinnost účastníků řízení se správním úřadem a podmínka ochrany jejich práv. Odepřením nahlédnout do spisu, či jeho části účastníkovi řízení, s odůvodněním, že obsahuje obchodní tajemství, by byla výrazným způsobem omezena možnost obrany vůči postupům a rozhodnutím správního orgánu. Nejsou pro to dány žádné důvody zákonné a ani nelze dovodit, že by zájem soukromý na absolutním utajení obchodního tajemství byl silnější, než zájem na dodržení zásad stanovených správním řádem (§ 56 a § 23 správního řádu). Je zřejmé, že velmi pečlivě bude muset správní orgán vážit postup podle § 23 odst. 2 správního řádu (tedy ve vztahu k „jiným“ osobám) tam, kde spis obsahuje obchodní tajemství. S účinností zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů podle § 81 odst. 1, je-li v právním předpise vydaném před účinností tohoto zákona uvedeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, rozumí se tím utajovaná skutečnost podle tohoto zákona. Zákon nabyl účinnosti 1.11.1998 s výjimkou § 7, ten nabyl účinnosti 1.8.1998. Proto je třeba v posuzování obsahu hospodářského tajemství, na nějž se vztahuje § 23 správního řádu, postupovat ve smyslu tohoto zákona.

pokračování

2 A 4/99 - 56

- 11 -

Protože důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného byla vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí (§ 250i odst. 3, § 250j odst. 2 o.s.ř.) je předčasné zabývat se žalobními námitkami směřujícími do věci samé.

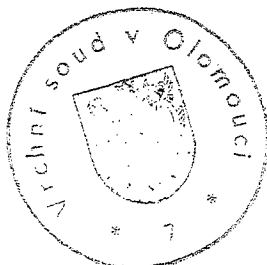
Výrok o nákladech soudního řízení se opírá o ustanovení § 250k odst. 1 o.s.ř. a vychází ze skutečnosti, že žalobce měl v řízení úspěch, proto mu také byla přiznána proti žalovanému náhrada nákladů řízení v částce 3.150,- Kč, která představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 1.000,- Kč, 2x úkon právní pomoci à 1.000,- Kč, režijní paušál 2x 75,- Kč, tedy celkem 3.150,- Kč. Tuto částku soud uložil žalovanému zaplatit k rukám právního zástupce žalobce v přiměřené lhůtě do 30-ti dnů od právní moci rozhodnutí s ohledem na délku trvání bankovních operací.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Olomouci dne 30. srpna 1999

Za správnost vyhotovení:

P. Oklešťková



JUDr. Václav Novotný, v.r.  
předseda senátu

10  
11  
12  
13  
14  
15

16

17

18