



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobců: a) **SGL projekt, s.r.o.**
 sídlem Liliová 249/6, Praha 1

b) **Boris Micka Associates S.L.**
sídlem Pago de Carrascal s/n, Mairena del Alcor, Sevilla, Španělsko

oba zastoupeni advokátem JUDr. Markem Bánským
sídlem Elišky Krásnohorské 10/2, Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
 sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
 Národní muzeum, příspěvková organizace
 sídlem Václavské nám. 68, Praha 1
 zastoupen advokátem JUDr. Jaromírem Císařem
 sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2017, č. j. ÚOHS-S0572/2016,
S0118/2017/VZ-14932/2017/522/KČe

takto:

- I. Žaloba se v části směřující proti výrokům I., II. a IV. rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2017, č. j. ÚOHS-S0572/2016, S0118/2017/VZ-14932/2017/522/KČe, zamítá.
- II. Žaloba se v části směřující proti výroku III. rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2017, č. j. ÚOHS-S0572/2016, S0118/2017/VZ-14932/2017/522/KČe, odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 21. 7. 2015 uveřejněním oznámení soutěže ve Věstníku veřejných zakázek Národního muzea, příspěvková organizace (dále jen „zadavatel“, nebo též „osoba zúčastněná na řízení“), zahájilo soutěž o návrh s názvem „*Architektonická soutěž na řešení expozic, výstavních prostor a návštěvnického provozu v Historické a Nové budově Národního muzea*“. Dle oznámení o veřejné soutěži bylo předmětem otevřené dvoukolové soutěže architektonické řešení expozic, výstavních prostor a organizace návštěvnického provozu s důrazem na vizi a filosofii expozic a konkrétní propojení Historické budovy a Nové budovy Národního muzea s tím, že nejvýše oceněný účastník bude zadavatelem vyzván v jednacím řízení bez uveřejnění k podání nabídky na řešení zakázky. Jako předpokládanou hodnotu soutěže o návrh zadavatel uvedl částku 28 mil. Kč. Kritéria, podle kterých budou soutěžní návrhy hodnoceny, zadavatel stanovil pro I. kolo: „100 % komplexní ideová a architektonická kvalita návrhu“; a pro II. kolo: „70 % komplexní ideová a architektonická kvalita návrhu a 30 % celková nabídková cena projekčních prací“. Z Protokolu o průběhu soutěže vyplynulo, že zadavatel obdržel celkem dvacet pět soutěžních návrhů, přičemž po jejich posouzení a vyhodnocení porota do II. kola soutěže zařadila šest návrhů. Na základě výzvy ze dne 11. 3. 2016 k účasti ve II. kole soutěže pak zadavatel obdržel šest soutěžních návrhů. Porota po jejich posouzení a vyhodnocení určila pořadí návrhů tak, že jako nejvhodnější vyhodnotila návrh, který podali žalobci. Zadavatel dne 24. 6. 2016 vyhlásil výsledky soutěže o návrh a dne 30. 6. 2016 rozhodl o výběru nejvhodnějšího návrhu dle hodnocení poroty.
2. Navrhovatel - Ing. arch. MgA. P. J. (dále též „navrhovatel“), jehož návrh se umístil jako druhý v pořadí, podal proti rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnějšího návrhu námítky, kterým zadavatel rozhodnutím ze dne 8. 8. 2016 nevyhověl. Dne 19. 8. 2016 proto navrhovatel podal žalovanému návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dle § 114 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“).
3. Po přezkoumání postupu zadavatele žalovaný vydal dne 21. 10. 2016 pod č. j. ÚOHS-S0572/2016/VZ-43143/2016/522/KČe rozhodnutí, kterým výrokem I. návrh navrhovatele podle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o veřejných zakázkách zamítl, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření; a výrokem II. návrh navrhovatele v té části návrhu směřující proti postupu poroty při hodnocení soutěžních návrhů v I. kole soutěže

podle § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách zamítl, neboť návrh nebyl podán osobou oprávněnou.

4. Navrhovatel podal proti tomuto rozhodnutí dne 15. 11. 2016 rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 10. 3. 2017, č. j. ÚOHS-R0279/2016/VZ-08567/2017/321/OHo, prvostupňové správní rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu předseda žalovaného mimo jiné uložil žalovanému zabývat se zákonností bodu 9.3.1. písm. c) soutěžních podmínek architektonické soutěže.
5. Žalovaný měl po vrácení věci k dalšímu řízení za to, že otázku zákonnosti bodu 9.3.1. písm. c) soutěžních podmínek nelze řešit v rámci řízení zahájeného na návrh navrhovatele, neboť zákonnost soutěžních podmínek nebyla v tomto návrhu zpochybněna. Žalovaný proto oznámením ze dne 31. 3. 2017, č. j. ÚOHS-S0118/2017-10625/2017/522/KČe, zahájil z moci úřední správní řízení vedené se zadavatelem pod sp. zn. S0118/2017/VZ.
6. V zájmu dodržení zásady procesní ekonomie žalovaný vydal dne 3. 4. 2017 pod č. j. ÚOHS-S0572/2016, S0118/2017/VZ-11228/2017/522/KČe usnesení, kterým podle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), správní řízení vedené pod sp. zn. S0572/2017/VZ, zahájené na návrh navrhovatele, spojil se správním řízením vedeným pod sp. zn. S0118/2017/VZ, zahájeným žalovaným z moci úřední.
7. Dne 12. 5. 2017 žalovaný pod č. j. ÚOHS-S0572/2016, S0118/2017/VZ-14932/2017/522/KČe, rozhodl o tom, že hlavní město Praha jako zadavatel v soutěži o návrh s názvem „Architektonická soutěž na řešení expozic, výstavních prostor a návštěvnického provozu v Historické a Nové budově Národního muzea“ postupoval v rozporu se zásadami transparentnosti a rovného zacházení stanovenými v ustanovení § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, ve spojení s § 106 odst. 1, § 76 odst. 1 a § 76 odst. 6 téhož zákona, když v soutěžních podmínkách pod bodem 9.3.1. písm. c) definoval soutěžní podmínku, dle které *„porota vyřadí ze soutěže soutěžní návrhy, které nejsou v souladu s ostatními ustanoveními těchto závazných podmínek soutěže, ledaže se jedná o dílčí formální odchylky, jimiž není snížena srozumitelnost návrhu, není ohrožena anonymita návrhu a ani jimi není návrh zvýhodněn; v takovém případě může porota rozhodnout čtyřpětinovou většinou svých řádných členů o ponechání návrhu v soutěži,“* neboť citovaná soutěžní podmínka umožňuje, aby i soutěžní návrh, který nesplňuje závazné soutěžní podmínky požadované zadavatelem v soutěži o návrh, nebyl z předmětné soutěže o návrh vyřazen, ačkoliv podle § 76 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách musí být nabídky, které nesplňují požadavky zadavatele uvedené v zadávacích podmínkách, vyřazeny, a uchazeč následně podle § 76 odst. 6 téhož zákona bezodkladně vyloučen z další účasti v zadávacím řízení, přičemž podle ustanovení § 106 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách se ustanovení § 76 odst. 1 a odst. 6 použijí v případě postupu v soutěži o návrh obdobně. Tento postup zadavatele přitom mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnějšího návrhu a dosud nedošlo k uzavření smlouvy (výrok I.). Jako opatření k nápravě nezákonného postupu zadavatele žalovaný podle § 118 odst. 1 zákona

o veřejných zakázkách zrušil soutěž o návrh s názvem „Architektonická soutěž na řešení expozic, výstavních prostor a návštěvnického provozu v Historické a Nové budově Národního muzea“ (výrok II.).

V části, jejíž předmět byl vymezen obsahem návrhu navrhovatele ze dne 18. 8. 2016, žalovaný společné řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil, neboť žádost navrhovatele

se v důsledku zrušení soutěže o návrh stala zjevně bezpředmětnou (výrok III.). Žalovaný dále uložil zadavateli uhradit náklady řízení ve výši 30 000 Kč (výrok IV.).

II. Obsah žaloby

8. Žalobci v podané žalobě namítali, že sice nebyli účastníky řízení zahájeného žalovaným z úřední povinnosti, přesto se však cítí být napadeným rozhodnutím dotčeni na svých právech, neboť rozhodnutím poroty a následně zadavatele jim bylo uděleno první místo v soutěži, a tedy jim vznikl nárok na výplatu stanovené ceny; a dále mohli být vyzváni k realizaci navazující veřejné zakázky v režimu jednacního řízení bez uveřejnění. Zrušením soutěže ovšem tyto nároky bez jejich zavinění a bez náhrady zanikly. Žalobci proto měli za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách.
9. Žalobci poukázali na skutečnost, že soutěžní podmínka uvedená pod bodem 9.3.1 písm. c) v kapitole „Důvody pro vyloučení ze soutěže“ byla převzata ze Soutěžního řádu vydaného Českou komorou architektů, a byla tak součástí soutěžních podmínek téměř všech architektonických soutěží zadávaných na základě zákona o veřejných zakázkách, neboť přijetí Soutěžního řádu České komory architektů je předpokladem získání doložky regulérnosti a tím také předpokladem pro to, aby se soutěže mohli účastnit autorizovaní architekti. Právní názor žalovaného uvedený v napadeném rozhodnutí tedy bez řádného důvodu zpochybňuje zákonnost všech těchto soutěží a nastoluje v této oblasti zásadní právní nejistotu.
10. Dle názoru žalobců přitom žalovaný v posuzovaném případě zcela opomenul skutečnost, že soutěž o návrh nelze považovat za specifický druh zadávacího řízení, ale za postup stojící zcela mimo oblast postupu zadávání veřejných zakázek, sledující zcela odlišný účel. I když zákon o veřejných zakázkách pro zjednodušení odkazuje v rámci úpravy soutěže o návrh na procesní postupy upravené v části týkající se veřejných zakázek, je nutné i tato ustanovení aplikovat v kontextu soutěže jakožto jiného typu řízení s odlišným účelem a dalšími specifiky. Zadávání veřejných zakázek i soutěž o návrh jsou do určité míry vysoce formalizovanými postupy, v nichž často i marginální pochybení na straně zájemců o zakázku mohou mít negativní důsledky. Zde však bylo dle žalobců nutno zohlednit specifika obou řízení a jejich odlišný účel. U veřejné zakázky je pro férovou soutěž klíčová porovnatelnost nabídek. Formální požadavky zadavatele tak směřují k tomu, aby všichni uchazeči nabídli porovnatelná plnění, mezi kterými by zadavatel vybral to objektivně nejvýhodnější. Zákon o veřejných zakázkách se snaží maximálně eliminovat jakýkoli prostor pro úvahu komise a vlastní posouzení. Ani zde však formálnost řízení neplatí bezezbytku a prolamuje ji možnost požádat uchazeče o písemné vysvětlení nabídky nebo doplnění dokladů. Nový zákon o veřejných zakázkách tento směr dále posiluje, když např. umožňuje objasnit údaje

obsažené v nabídce, nabídku doplnit a s určitým omezením i změnit nabídku v době po skončení lhůty pro podání nabídek.

11. Žalobci byli zároveň přesvědčeni, že v případě architektonické soutěže je na místo jednotnosti a porovnatelnosti nabídek požadována co nejvyšší variabilita a kreativita nabízených řešení. Z hlediska férovosti soutěže tak není důležité důsledné naplnění formalizovaného postupu, ale zárukou jsou odborná a občanská důvěryhodnost členů poroty, jakož i zajištění anonymity posuzovaných návrhů. S ohledem na nutný aspekt invence proto nemohou být soutěžní podmínky zcela konkrétní, jako je tomu u zadávacích podmínek. Žalobci připomněli, že zvláště u soutěží (či částí více kolových soutěží), které jsou zaměřeny na ideové řešení předmětu soutěže, vyjadřují soutěžní podmínky pouze aktuální představy o prioritách zadavatele ve vztahu k řešenému problému, jde o určitý rámec a nasměrování soutěžících k podávání takových soutěžních návrhů, které budou pro vyhlášovatele maximálně použitelné. Za těchto okolností tak nelze objektivně jednoznačně rozhodnout, že posuzovaný návrh splnil bezezbytku všechny věcné soutěžní podmínky, a tedy posuzovat návrhy binární metodou „splnil - nesplnil“, jak to požadoval žalovaný v napadeném rozhodnutí. I ve fázi posouzení návrhu nastupuje kvalifikace a erudice porotců, aby zhodnotili, zda navržené kreativní řešení lze podřadit pod rámec soutěžních podmínek či nikoli, případně zda porušení soutěžních podmínek je takového rozsahu a charakteru, že návrh nelze hodnotit při zachování regulérnosti soutěže. S ohledem na postavení poroty - jako osobní garance regulérnosti soutěže - je proto namístě, aby posouzení této otázky bylo ponecháno na její úvaze a aby nebylo kvalitním návrhům zbytečně odpíráno účastnit se hodnocení z důvodu dílčích formálních pochybení, což bylo dle žalobců v daném případě naplněno právě procedurou předvídanou v napadené soutěžní podmínce [pod bodem 9.3.1 písm. c)].
12. Žalobci dále doplnili, že pokud by byla obecně přijata argumentace žalovaného a vypuštěna možnost ponechat v soutěži ty návrhy, u kterých je sporné, zda splňují všechny soutěžní podmínky nebo které soutěžní podmínky v marginálním ohledu nesplňují, ale jejichž ponechání v soutěži neohrožuje férovost soutěže, popřelo by to v konečném důsledku samotný smysl soutěže o návrh, tj. nalezení nejlepšího kreativního řešení stanoveného úkolu a poškodilo vyhlášovatele těchto soutěží. V této souvislosti žalobci rovněž zdůraznili, že předmětná soutěžní podmínka nezakládá svévoli poroty o tom, které návrhy v soutěži ponechá, ale transparentně stanoví konkrétní, úzký rámec, ve kterém je tato výjimečná procedura použitelná. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobci závěrem navrhli, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve svém vyjádření nejprve shrnul předcházející procesní vývoj věci, přičemž doplnil,

že proti žádnému z výroků napadeného rozhodnutí nebyl žádným z účastníků podán rozklad. Dle žalovaného žalobci sice tvrdí, že jejich žaloba směřuje proti napadenému rozhodnutí v plném rozsahu, fakticky však brojí pouze proti výrokům I., II. a IV. napadeného rozhodnutí s cílem domoci se pokračování soutěže o návrh tak, aby žalobcům jakožto vítěznému uchazeči mohla být vyplacena stanovená cena, event. mohli být vyzváni k realizaci navazující veřejné zakázky.

14. Žalovaný byl přesvědčen, že podaná žaloba je nepřipustná, neboť směřuje proti rozhodnutí žalovaného v prvním stupni, proti kterému nebyl podán rozklad [viz § 68 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], K tomu žalovaný uvedl, že podle ustanovení § 140 odst. 6 správního řádu je ve společném řízení nutno otázku účastenství posuzovat tak, jako kdyby řízení probíhala samostatně. Žalobci byli tedy i ve spojeném správním řízení účastníky pouze řízení návrhového, neboť pouze jeho předmětem byl přezkum výběru nejvhodnějšího návrhu. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 2 As 310/2016 - 52, a rovněž na odbornou literaturu a doplnil, že v případě, kdy určitý subjekt neměl možnost řádný opravný prostředek podat, jelikož mu zákon toto právo nepřiznává, nemůže být dle žalovaného ani aktivně legitimován k podání správní žaloby v téže věci, jelikož u něj nebude naplněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků. Skutečnost, že právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí má jen omezený okruh subjektů, bylo přitom dle žalovaného třeba chápat jako úmysl zákonodárce.
15. S ohledem na to, že žalobci nebyli účastníky správního řízení zahájeného z moci úřední (což ani nerozpoukají), bylo tedy možné v daném případě uvažovat pouze o jejich legitimaci dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Napadené rozhodnutí však dle žalovaného nesměruje do práv a povinností žalobců. Předmětem řízení zahájeného z moci úřední (jehož výsledkem jsou výroky I., II. a IV., proti kterým žalobci podanou žalobou *de facto* brojí) bylo výlučně rozhodování o veřejných právech a povinnostech zadavatele. V něm bylo posuzováno výlučně splnění povinností ze strany zadavatele dle zákona o veřejných zakázkách, výlučně jeho jednání bylo shledáno rozporným s uvedeným zákonem, a tedy nic z toho, o čem bylo správní řízení vedeno a co bylo jeho výsledkem materializovaným v napadeném rozhodnutí, se přímo nedotýká práv a povinností žalobců. Napadeným rozhodnutím nebyla žalobcům žádná jejich práva založena, změněna, odejmuta ani závazně určena. Dle žalovaného se mohl výsledek správního řízení zahájeného z moci úřední žalobců týkat jedině tak, že soutěž o návrh byla zrušena, což ovšem není závěr, který by se mohl přímo dotknout sféry subjektivních veřejných práv žalobců. Neexistuje totiž právo na to stát se vybraným uchazečem, na vyplacení stanovené ceny a na vyzvání k realizaci navazující veřejné zakázky. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2013, č. j. 62 Af 91/2012 - 125.

16. Závěrem proto žalovaný navrhl, aby krajský soud podanou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v celém rozsahu jako nepřipustnou odmítl. A pokud by krajský soud dospěl k závěru,

že žaloba je přípustná, měl žalovaný za to, že podaná žaloba je nedůvodná, neboť napadeným rozhodnutím nebylo nikterak zasaženo do práv žalobců.

IV. Replika žalobců

17. Žalobci reagovali na vyjádření žalovaného podáním repliky. Byli přesvědčeni, že v daném případě nejsou splněny podmínky nepřipustnosti žaloby dle § 68 písm. a) s. ř. s., jelikož zvláštní zákon vylučuje oprávnění žalobců podat řádné opravné prostředky. Žalobní legitimace žalobců tak byla založena tím, že žalobci byli jako vybraní účastníci zkráceni na svém právu na výplatu stanovené odměny a možnost ucházet se o realizaci navazující veřejné zakázky na základě jednacího řízení bez uveřejnění. V této souvislosti žalobci odlišili nyní projednávaný případ od věci, o níž rozhodoval Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 10. 2013, č. j. 62 Af 91/2012 - 125, na který žalovaný odkazoval ve svém vyjádření. Žalobci měli za to, že nárok účastníka, který podal nejvhodnější návrh, na udělení a vyplacení ceny představuje samu podstatu soutěže o návrh a hlavní důvod pro účast v soutěži. Zpochybnění existence tohoto nároku ze strany žalovaného by tak dle žalobců bylo zpochybněním samé podstaty architektonické soutěže. Dle žalobců tedy byla žaloba podána oprávněnými osobami a nebyly splněny podmínky pro její odmítnutí.

V. Posouzení věci krajským soudem

18. S ohledem na obsah vyjádření žalovaného a na něj reagující repliku žalobců tak krajský soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může ve věci jednat a mezi které se řadí i otázka přípustnosti podaného žalobního návrhu. S řešením této otázky přitom souvisí i otázka účastnictví žalobců v předcházejícím správním řízení.
19. Účastnictví v řízení vedeném podle zákona o veřejných zakázkách je upraveno v ustanovení
 § 116 zákona o veřejných zakázkách, dle kterého je účastníkem řízení zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel; je-li předmětem řízení přezkoumání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nebo rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího návrhu, je účastníkem řízení též vybraný uchazeč nebo vybraný účastník soutěže o návrh. V řízení o spáchání správního deliktu je účastníkem osoba podezřelá z jeho spáchání.
20. V posuzovaném případě žalovaný správní řízení vedené pod sp. zn. S0572/2017/VZ, zahájené na návrh navrhovatele, spojil ke společnému projednání se správním řízením vedeným pod sp. zn. S0118/2017/VZ, zahájeným z moci úřední (usnesením ze dne 3. 4. 2017, č. j. ÚOHS-S0572/2016, S0118/2017/VZ-11228/2017/522/KČe). Ve společném řízení pak žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím jak v řízení zahájeném z moci úřední, jehož účastníkem byl pouze zadavatel (výrok I., II. a IV.), tak v řízení o návrhu ve věci přezkoumání úkonů zadavatele (výrok III.). Ačkoli přitom obě řízení (řízení o návrhu a řízení zahájené z moci úřední) mají podobný předmět (v podobě posouzení zákonnosti postupu zadavatele v soutěži o návrh), problematickým se jeví rozdílný okruh účastníků obou těchto správních řízení. Vybranému uchazeči (zde žalobcům) totiž nepřislušelo postavení účastníků v případě toho řízení, které bylo žalovaným zahájeno z moci úřední (shodně k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As

310/2016 - 52, dostupný na www.nssoud.cz). Ostatně ani žalobci tuto skutečnost v podané žalobě nezpochybňují.

21. Dle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného.
22. Jak Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, § 5 s. ř. s., ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Je tedy zřejmé, že soudní ochrana nastupuje teprve poté, jsou-li vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřipustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
23. Mezi základní podmínky posuzování přípustnosti podané žaloby proti rozhodnutí správního orgánu tedy patří mj. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které má žalobce k dispozici k ochraně či nápravě v předcházejícím správním řízení. Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem.
24. Jak již bylo uvedeno výše, žalobci byli v daném případě v souladu s ustanovením § 116 zákona o veřejných zakázkách účastníky řízení zahájeného na návrh, o kterém bylo rozhodnuto výrokem III. napadeného rozhodnutí (ve společném řízení) tak, že řízení o návrhu bylo dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaveno. Dle krajského soudu přitom žalobci byli oprávněni podat proti výroku III. napadeného rozhodnutí žalovaný rozklad, o čemž byli ostatně v závěru napadeného rozhodnutí poučeni.
25. Přestože je dle krajského soudu z obsahu podané žaloby zřejmé, že žalobci jí primárně napadají závěry žalovaného o porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany zadavatele s cílem domoci se pokračování soutěže o návrh a vyplacení stanovené ceny, výslovně v podané žalobě uvedli, že napadají rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu. Je tedy zřejmé, že proti výroku III. napadeného rozhodnutí žalobci brojí, aniž by vyčerпали opravné prostředky, které k jejich ochraně připouští zvláštní zákon, a proto krajský soud přistoupil k tomu, že žalobu v této části výrokem II. odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) s. ř. s.
26. Jedná-li se o část žaloby směřující proti výrokům I., II. a IV. napadeného rozhodnutí, k tomu krajský soud uvádí následující. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. má žalobní

legitimaci ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu (zde napadeným správním rozhodnutím žalovaného), jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – na rozdíl od legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. – tedy není vázána na postavení účastníka řízení před správním orgánem (zde žalovaným) a je založena „pouhým“ tvrzením, že ke zkrácení na právech došlo. Takové tvrzení je přitom v daném případě z obsahu podané žaloby zřetelně a nepochybně seznatelné. Žalobci totiž mají za to, že byli napadeným rozhodnutím dotčeni na svých právech, neboť rozhodnutím poroty a následně zadavatele jim bylo uděleno první místo v soutěži o návrh, vznikl jim tedy nárok na výplatu stanovené ceny a dále mohli být vyzváni k realizaci navazující veřejné zakázky v režimu jednacního řízení bez uveřejnění. Zrušením soutěže přitom tyto nároky bez jejich zavinění a bez náhrady zanikly.

27. Otázka, zda takto uplatněné tvrzení o zkrácení na jejich právech je důvodné či nikoli, je přitom již otázkou posouzení důvodnosti žaloby, tedy otázkou samotného věcného přezkumu napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze stavět do souvislosti výlučně s postavením žalobců coby účastníků správního řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, pak potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, publikovaném pod č. 2260/2011 Sb. NSS. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. tak bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (srovnej k tomu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). V právě posuzované věci přitom takový závěr zjevně a jednoznačně bez bližšího zkoumání nebylo možno učinit.
28. V části směřující proti výrokům I, II. a IV. napadeného rozhodnutí tedy byla žaloba podána osobami oprávněnými k jejímu podání podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a zdejší soud nedovodil ani jiný důvod její nepřipustnosti. V této části je tedy žaloba přípustná, a krajský soud tak mohl přistoupit k posouzení její důvodnosti.
29. Při posuzování důvodnosti žaloby (tedy toho, zda napadené rozhodnutí má být zrušeno, neboť jím skutečně došlo ke zkrácení žalobců na jejich právech; či zda má být žaloba zamítnuta), krajský soud vycházel z toho, že správní řízení před žalovaným bylo vedeno z moci úřední, a to z důvodu vzniklé pochybnosti, zda zadavatel postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách při stanovení konkrétních soutěžních podmínek soutěže o návrh s názvem „Architektonická soutěž na řešení expozic, výstavních prostor a návštěvnického provozu v Historické a Nové budově Národního muzea“. V tomto řízení přitom žalovaný dospěl k závěru, že zadavatel (tedy osoba od žalobců odlišná) postupoval v rozporu se zásadami transparentnosti a rovného zacházení stanovenými v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, ve spojení s § 106 odst. 1, § 76 odst. 1 a § 76 odst. 6 téhož zákona, kdy následkem toho jako opatření k nápravě nezákonného postupu

zadavatele žalovaný podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách soutěž o návrh zrušil.

30. Předmět řízení (a následně i napadeného rozhodnutí ve věci) tedy představovala otázka, zda zadavatel postupoval v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, když v soutěžních podmínkách pod bodem 9.3.1. písm. c) definoval že *„porota vyřadí ze soutěže soutěžní návrhy, které nejsou v souladu s ostatními ustanoveními těchto závazných podmínek soutěže, ledaže se jedná o dílčí formální odchylky, jimiž není snížena srozumitelnost návrhu, není ohrožena anonymita návrhu a ani jimi není návrh zvýhodněn; v takovém případě může porota rozhodnout čtyřpětinovou většinou svých řádných členů o ponechání návrhu v soutěži“*.
31. Je tedy zřejmé, že ve správním řízení zahájeném z moci úřední (*ex officio*) žalovaný rozhodoval výlučně o právech a povinnostech, resp. právní sféře, zadavatele, výlučně posuzoval plnění jeho povinností podle zákona o veřejných zakázkách a výlučně v jeho jednání shledal porušení tohoto zákona. Nic z toho, o čem bylo vedeno správní řízení a co bylo jeho výsledkem (následně materializovaným v napadeném rozhodnutí a jeho odůvodnění) se přitom přímo nedotýkalo práv a povinností žalobců; závěr, k němuž žalovaný dospěl a který se promítl v napadeném rozhodnutí, nebyla žalobcům žádná jejich práva založena, změněna, odejmuta ani závazně určena.
32. Jediné, čeho se předmět správního řízení a jeho výsledek, materializovaný v napadeném rozhodnutí, mohl ve vztahu k žalobcům týkat, bylo uložení opatření k nápravě nezákonného postupu zadavatele, kterým žalovaný dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách zrušil předmětnou soutěž o návrh. Ani to však dle krajského soudu nepředstavuje skutečnost, která by se přímo dotýkala právní sféry a veřejných subjektivních práv žalobců.
33. Pokud se jedná o přímé dotčení práv a povinností vydaným správním rozhodnutím, pak z hlediska charakteru těchto práv a povinností se musí jednat o veřejná subjektivní práva a povinnosti, kterým správní soudy poskytují ochranu, přičemž toto dotčení v právech musí být přímé, nikoliv pouze nepřímé či dokonce eventuální. Tedy ani tvrzení, které žalobci akcentovali v podané žalobě a následně i v replice, tj. že byli jako vybraní účastníci zkráceni na svém právu na výplatu stanovené odměny, včetně možnosti ucházet se o realizaci navazující veřejné zakázky na základě jednacího řízení bez uveřejnění, nezpůsobuje přímé dotčení na právech žalobců, což je pro zdejší soud závěrem klíčovým. Žalobci mohli být uvedeným výsledkem správního řízení dotčeni pouze nepřímo, čemuž ostatně odpovídá i to, že žalobcům nesvědčí právo být účastníkem správního řízení vedeného z moci úřední (viz výše citovaný § 116 zákona o veřejných zakázkách), a nemají tak ani právo se proti uvedeným výrokům prvostupňového rozhodnutí žalovaného bránit rozkladem.
34. Lze tak uzavřít, že pokud žalobci namítali porušení svých majetkových práv, resp. práva na vyplacení stanovené ceny a práva účasti na navazující veřejné zakázce, jedná se o pouhé nepřímé, zprostředkované dotčení na soukromých právech žalobců, kdy se případné kompenzace takto tvrzené škody (újmy) lze po zadavateli domáhat v civilním řízení o

náhradu škody. Výsledek správního řízení zahájeného žalovaným z moci úřední se tedy mohl dotknout výlučně veřejných subjektivních práv samotného zadavatele, ten ovšem žalobu proti napadenému rozhodnutí nepodal a proti napadenému rozhodnutí se nebránil ani podáním rozkladu k předsedovi žalovaného. Žalobcům přitom nepřísluší, aby v soudním řízení nemísto zadavatele suplovali jeho „nečinnost“ a vznášeli na jeho obranu proti napadenému rozhodnutí argumenty, že zadavatel svým postupem zákon o veřejných zakázkách neporušil.

35. Ze shora uvedeného tedy zdejší soud dovozuje, že nic z toho, co je žalovanému v žalobě vytýkáno, se ve sféře žalobců nemohlo přímo negativně promítnout a dotknout se jejich právní sféry. Odlišně, tj. tak, že by se věcně zabýval jednotlivými uplatněnými žalobními body, by zdejší soud musel postupovat v případě, že by proti závěrům žalovaného způsobem, jakým to činili žalobci, brojil samotný zadavatel, k čemuž ovšem v daném případě nedošlo.

VI. Závěr a náklady řízení

36. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal, že by u žalobců byla dána věcná legitimace ke zpochybnění výroků I, II. a IV. žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, a proto v této části výrokem I. podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl. V části směřující proti výroku III. napadeného rozhodnutí žalobci podali žalobu, aniž by vyčerpali opravné prostředky, které jim procesní předpis dává k dispozici. V této části je tedy žaloba dle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná, a proto krajský soud postupoval podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žalobu výrokem II. odmítl.
37. Výrok o náhradě nákladů řízení účastníků řízení je ve vazbě na výrok I. rozsudku odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobci, kteří neměli úspěch ve věci samé, nemají vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Ve vazbě na výrok II. je pak výrok o náhradě nákladů řízení odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
38. Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. května 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

