



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobce: **RegioJet a. s.**, IČO: 28333187
sídlem náměstí Svobody 86/17, 602 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Ondřejem Doležalem
sídlem Koliště 1912/13, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 5. 2016, č. j. ÚOHS-R434/2015/VZ-22101/2016/322/Kbe,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 5. 2016, č. j. ÚOHS-R434/2015/VZ-22101/2016/322/Kbe, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 19 456 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Ondřeje Doležala, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se svým návrhem ze dne 6. 11. 2015 u žalovaného, coby správního orgánu příslušného k výkonu dohledu nad dodržováním postupu při uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na základě nabídkového řízení (podle § 25 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, dále jen „zákon o veřejných službách“), domáhal přezkoumání úkonů objednatele Česká republika - Ministerstvo dopravy (dále jen „objednatel“), učiněných v rámci přímého zadání při zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy na lince R13 Brno – Břeclav – Olomouc na dobu 10 let. Žalobce konkrétně zpochybňoval úkony objednatele při uzavírání smlouvy o veřejných službách se společností České dráhy, a.s., IČ 709 94 226, jakožto dopravcem (dále také jako „dopravce“), jejímž předmětem bylo právě zajišťování veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy na zmíněné lince R13, a to pro období jízdních řádů 2015/2016 až 2024/2025 (dále jen „Smlouva o veřejných službách pro linku R13“). Předmětné přímé zadání bylo zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie dne 7. 10. 2014 (pod ev. č. 2014/S 192-338151) a informace o rozhodnutí uzavřít smlouvu byla uveřejněna na úřední desce objednatele dne 7. 10. 2015 (pod č. j. 18/2015-190-EKO/1). Součástí daného návrhu žalobce byl i návrh na vydání předběžného opatření podle § 61 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), spočívajícího v uložení zákazu objednateli uzavřít Smlouvu o veřejných službách pro linku R13 přímým zadáním s vybraným dopravcem tak, aby smlouva nebyla uzavřena dříve, než bude věc řádně prošetřena, případně než bude zjednána náprava.
2. Předmětný návrh na vydání předběžného opatření nicméně žalovaný svým rozhodnutím ze dne 4. 12. 2015, č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-42728/2015/512/Mhr, zamítl.
3. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, v němž namítal jednak nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jednak nesprávné právní posouzení věci. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda ÚOHS“) nicméně tyto námitky neshledal důvodnými, a proto rozklad žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil správnost rozhodnutí žalovaného, neboť je shledal v souladu se zákonem a správním řádem.
4. Pro úplnost rekapitulace průběhu řízení považuje krajský soud za nezbytné dodat, že dne 21. 12. 2015 obdržel žalovaný oznámení objednatele, že dne 11. 12. 2015 byla mezi ním a dopravcem uzavřena Smlouva o veřejných službách pro linku R13 přímým zadáním, přičemž objednatel tuto skutečnost uveřejnil na úřední desce dne 16. 12. 2015 (oznámení č. j. 25/2015-190/EKO/3). Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobce ve svém návrhu ze dne 6. 11. 2015 domáhal především toho, aby žalovaný zrušil rozhodnutí objednatele uzavřít předmětnou Smlouvu o veřejných službách pro linku R13, avšak tato smlouva byla uzavřena ještě před rozhodnutím žalovaného o podaném návrhu, žalovaný usnesením ze dne 12. 1. 2016, č. j. ÚOHS-S0790/2015/VZ-00051/2016/512/MHr, rozhodl podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu o zastavení řízení o návrhu žalobce, neboť se návrh stal zjevně bezpředmětným. Následně podaný rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016, č. j. ÚOHS-R0032/2016/VZ-34093/2016/322/Kbe, zamítl jako nedůvodný a potvrdil správnost napadeného rozhodnutí

žalovaného. Proti tomuto rozhodnutí předsedy ÚOHS podal žalobce ke krajskému soudu žalobu, jež je předmětem řízení, vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 29 Af 117/2016.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Žalobce, za použití obdobné argumentace, jakou předestřel již ve svém rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, namítá nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť je považuje především za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce konkrétně namítá, že předběžné opatření je zajišťovacím prostředkem sloužícím k prozatímní úpravě určitého poměru mezi účastníky řízení, a tudíž má spíše charakter procesního rozhodnutí, přesto však musí i rozhodnutí o předběžném opatření splňovat základní náležitosti rozhodnutí uvedené v § 68 a násl. správního řádu, mimo jiné musí obsahovat také odůvodnění. Tento požadavek na poskytnutí náležitého odůvodnění ovšem rozhodnutí žalovaného dle žalobce zdaleka nespĺňuje, ačkoliv na jeho význam, coby jednoho ze základních atributů spravedlivého procesu, poukázal i Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1554/08 ze dne 15. 1. 2009 (dostupný rovněž na <https://nalus.usoud.cz>). Pokud takové rozhodnutí následně předseda ÚOHS shledal za zcela dostačující a v souladu se zákonem, dle žalobce zatížil i on své rozhodnutí vadou protizákonnosti. Žalobce je nadto toho názoru, že v nyní projednávaném případě byly dány důvody pro nařízení předběžného opatření, neboť žalobci (a případně třetím osobám) hrozila uzavřením předmětné Smlouvy o veřejných službách vážná újma, což ve svém návrhu a následně i v rozkladu podrobně zdůvodnil. Žalovaný, ani předseda ÚOHS se ovšem dle žalobce s jeho argumentací nijak nevypořádali a danou věc nesprávně posoudili, čímž rovněž zasáhli do jeho procesních práv.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvádí (s odkazem na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 7 As 23/2013-33, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz), že by žaloba měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), neboť se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, na něž se vztahuje kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. Žalovaný je totiž toho názoru, že v případě rozhodnutí žalovaného se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., neboť ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně všechny tři podmínky, které Nejvyšší správní soud vymezil v citované judikatuře, tj. podmínku časovou, věcnou i osobní.
7. Ve vztahu k žalobním námitkám žalovaný setrvává na svém názoru, že postupoval zcela v souladu se zákonem. V této souvislosti poukazuje na skutečnost, že ve správním řízení zahájeném na návrh podle § 27 zákona o veřejných službách zpravidla každý navrhovatel s ohledem na okolnosti konkrétního případu téměř vždy usiluje o nařízení předběžného opatření spočívajícího v zákazu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku nebo v pozastavení nabídkového řízení, jelikož správní řád nařízení předběžného opatření žalovaným umožňuje. Účelem správního řádu však není předběžné opatření nařídit pokaždé, kdy je podán návrh, avšak pouze v případech odůvodněných. Při posouzení, zda nařídí či nenařídí předběžné opatření, žalovaný zjišťuje, zda je v daném správním řízení třeba, aby byly prozatímně upraveny poměry účastníků a zda stav v řízení nasvědčuje tomu, že by nenařízením předběžného opatření mohlo dojít ke zmaření účelu vedeného správního řízení. Současně pak žalovaný posuzuje, zda skutečnosti uvedené v návrhu na nařízení

předběžného opatření odůvodňují dočasné omezení práva objednatele na dokončení zadání veřejné zakázky. Na jedné straně tedy stojí zájem navrhovatele na zakonzervování stavu před uzavřením smlouvy přímým zadáním do doby přezkoumání úkonů objednatele, na straně druhé stojí legitimní zájem objednatele na dokončení procesu přímého zadání uzavřením smlouvy. Žádný z těchto zájmů nelze upřednostňovat, neboť takový postup by byl v rozporu se základní zásadou rovnosti účastníků správního řízení. Zároveň pokud by smysl správního řízení byl chápán jako snaha toto řízení dokončit, nutně by byl žalovaný nucen nařizovat předběžná opatření v případě každého návrhu, což by opět znamenalo vychýlení rovnosti účastníků řízení ve prospěch navrhovatelů na úkor objednatelů.

8. Pokud se týká odůvodnění rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, žalovaný konstatuje, že v něm není žalovaný z povahy věci oprávněn vyslovovat svůj názor týkající se věcného posouzení daného případu, neboť by tím předjímal obsah konečného rozhodnutí, což je postup v rozporu s § 67 odst. 1 správního řádu. Žalovaný se tedy domnívá, že z rozhodnutí o předběžném opatření musí vyplývat toliko to, zda žalovaný návrhu na jeho nařízení vyhovuje či nevyhovuje s tím, že v odůvodnění pouze uvede, co žalovaný posuzoval a z jakých podkladů vycházel, což prvostupňové rozhodnutí bezezbytku splňuje. Pokud by byly kladeny stejné požadavky na odůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření a na odůvodnění rozhodnutí konečného, jednalo by se dle žalovaného o přepjatý formalismus, který by vedl pouze k neodůvodněným průtahům ve správních řízeních zahájených před žalovaným na návrh (tedy k rozporu se zásadou procesní ekonomie zakotvené v § 6 odst. 1 správního řádu) a k celkovému paralyzování rozhodovací činnosti žalovaného. Žalovaný nad rámec toho podotýká, že v omezeném časovém horizontu daném § 61 odst. 2 správního řádu po něm ani nelze legitimně požadovat, aby precizně odůvodnil své rozhodnutí o zamítnutí návrhu žalobce na nařízení předběžného opatření (tak jako v případě rozhodnutí konečného).

IV. Replika žalobce

9. Žalobce ve své replice nesouhlasí s argumentací žalovaného ohledně nepřípustnosti podané žaloby, neboť (rovněž s odkazem na judikaturu správních soudů, konkrétně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014-111, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, a také citovaný rozsudek č. j. 2 Afs 186/2006-54) je opačného názoru, tedy že na předmětná rozhodnutí žalovaného i předsedy ÚOHS o návrhu na vydání předběžného opatření se nevztahuje kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. Žalobce má za to, že závěry vyslovené v citované judikatuře, byť se týkaly rozhodnutí o nařízení předběžného opatření dle v § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávaný případ, a to s ohledem na podobnou materii, upravenou v zákoně o veřejných službách. Žalobce je proto toho názoru, že v nyní posuzovaném případě není splněna zejména časová podmínka, neboť zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření a následné uzavření Smlouvy o veřejných službách pro linku R13 mělo *de facto* za následek ukončení daného řízení bez meritorního přezkumu. S tím souvisí také nesplnění věcné podmínky, když v odůvodnění rozhodnutí ve věci samé (usnesení žalovaného ze dne 12. 1. 2016) se žalovaný omezil pouze na rekapitulaci průběhu celého správního řízení, kdy na závěr tohoto usnesení dodal, že právě uzavřením Smlouvy o veřejných službách pro linku R13 došlo k naplnění důvodu dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, v důsledku čehož správní řízení zastavil. Z uvedeného je nad veškerou pochybnost zřejmé, že ani v konečném rozhodnutí se nerozhodovalo o

vztazích, vůči kterým návrh na zahájení řízení směřoval, a které měly být zatímně upraveny rozhodnutím o vydání předběžného opatření, a nikterak se v něm nerozhodovalo ani o otázce samotného zákazu uzavřít smlouvu. Žalobce se tedy nemohl domoci svých subjektivních práv ani zprostředkovaně v rámci soudního přezkumu, jelikož meritum věci by vůbec nemohlo být předmětem soudního řízení, když se jím žalovaný v meritorním rozhodnutí ani nezabýval.

10. K argumentaci žalovaného týkající se způsobu odůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření žalobce opětovně zdůrazňuje, že předmětné rozhodnutí žalovaného neobsahuje žádné věcné důvody, na základě kterých žalovaný jeho návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Absolutní absence jakéhokoli konkrétního zdůvodnění přitom znemožňuje přezkoumat zákonnost rozhodnutí, jak konstatoval krajský soud v citovaném rozsudku č. j. 62 Af 13/2014-111.

V. Ústní jednání konané dne 30. 1. 2019

11. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných v žalobě, ve vyjádření k žalobě, resp. v replice k tomuto vyjádření. Žalobce tak i nadále považoval rozhodnutí žalovaného i předsedy ÚOHS za nepřezkoumatelná, zatímco žalovaný opětovně zpochybňoval přípustnost podané žaloby, resp. napadená rozhodnutí hodnotil jako přezkoumatelná a tedy zákonná, tím spíše, že žalobce v návrhu na vydání předběžného opatření žádné relevantní důvody pro jeho vydání neuvedl.

VI. Posouzení věci soudem

12. Předtím, než krajský soud přistoupí k meritornímu posouzení žaloby, musel se nejdříve zabývat splněním podmínek řízení, stanovených v soudním řádu správním, neboť jejich splnění je nezbytným předpokladem pro připuštění věcného přezkumu žaloby (návrhu) ze strany soudu. Jednou z těchto podmínek řízení je, že podaná žaloba (návrh) není nepřípustná ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 s. ř. s. Dle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba mimo jiné nepřípustná také tehdy, „*domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*“ Jak poukázal i žalovaný ve svém vyjádření, podle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání „*vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy*“, přičemž dovodil, že pokud se žalobce svou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí předsedy ÚOHS, kterým zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, je taková žaloba nepřípustná, neboť se jedná právě o rozhodnutí předběžné povahy.
13. S tímto názorem se ovšem krajský soud neztotožňuje, neboť ani rozhodnutí o předběžných opatřeních vydaná v režimu zákona o veřejných službách s odkazem na obecné ustanovení § 61 správního řádu, byť svou povahou dočasně (zatímně) upravují poměry v průběhu správního řízení, nepokládá za rozhodnutí, na které by dopadala kompetenční výluka ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s. Při formulaci svého názoru krajský soud vychází předně z judikatury Nejvyššího správního soudu, který se obecně otázkou kompetenční výlučky ve vztahu k rozhodnutím o předběžných opatřeních zabýval, přičemž zdůraznil, že kompetenční výlučky v § 70 s. ř. s. musí být vykládány restriktivně a předvídatelně, přičemž v pochybnostech musí být právo na soudní přezkum zachováno. Neumožnění soudního přezkumu v případě tvrzené nezákonnosti či vadného postupu v řízení, které mu předcházelo, může znamenat pro některé jeho adresáty značně nepříznivé důsledky, aniž by měli k dispozici jiné účinné prostředky ke včasné ochraně svých práv [srov. např. rozsudek rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, nebo také nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 49/04 ze dne 16. 3. 2006 (N 62/40 SbNU 607), dostupný na <https://nalus.usoud.cz>].

14. Uvedené platí právě i pro situaci, v níž je rozhodováno o návrhu na vydání předběžného opatření obecně podle § 61 správního řádu, nicméně v režimu zákona o veřejných službách, který (v relevantním znění, tj. ve znění účinném do 30. 9. 2016) explicitně neobsahoval úpravu předběžných opatření. Na druhou stranu ovšem v § 31 zákona o veřejných službách stanovil žalovanému při výkonu dohledu nad dodržováním postupu při uzavření smlouvy o veřejných službách pravomoc v rámci řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele (ve smyslu § 26 a násl. zákona o veřejných službách) uložit k návrhu či *ex officio* „nápravné opatření tím, že zruší nabídkové řízení nebo jednotlivý úkon objednatele“, a to v případě nedodržení postupu stanoveného tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie ze strany objednatele (pokud tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky nebo uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících přímým zadáním). Za úkon bezprostředně související s výkonem této pravomoci lze bezesporu považovat právě i vydání předběžného opatření, spočívající v zákazu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku nebo v pozastavení nabídkového řízení do doby, než bude rozhodnuto o samotném návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele a případném přijetí samotného nápravného opatření. Citovaný § 31 zákona o veřejných službách nicméně výkon této pravomoci žalovaného výslovně podmiňuje, a to z hlediska časového, neboť k přijetí nápravného opatření může přistoupit pouze tehdy, pokud „dosud nedošlo k uzavření smlouvy.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že nebrání-li během správního řízení objednateli nic v pokračování nabídkového řízení a v následném uzavření smlouvy, a lze-li nápravné opatření podle § 31 zákona o veřejných službách vydat pouze za splnění tam uvedených podmínek, z nichž jedna spočívá v tom, že v nabídkovém řízení ještě nedošlo k uzavření smlouvy, pak rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření může mít pro navrhovatele (potenciálního dodavatele – dopravce) fatální důsledky v té podobě, že vyhovět jeho návrhu ve věci samé po uzavření smlouvy o veřejných službách již nelze. Samotné rozhodnutí o předběžném opatření, spočívající v zákazu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku nebo v pozastavení nabídkového řízení, přijaté do doby, než bude meritorně rozhodnuto o podaném návrhu a případném přijetí nápravného opatření, tedy jistě přímo vyvolává významné dopady do právní sféry jednotlivců, kteří se se svým návrhem obrací na žalovaného a žádají o vydání rozhodnutí (v ještě běžícím nabídkovém řízení) podle § 26 a násl. zákona o veřejných službách. Přípustnost žaloby proti rozhodnutí žalovaného ohledně předběžného opatření tedy musí být posuzována z hlediska nutnosti vydání takového následného „konečného“ rozhodnutí ve věci samé, a to rozhodnutí soudně přezkoumatelného, které by v sobě věcně zahrnovalo také rozhodnutí předběžné; a dále musí být posuzována z hlediska skutečného zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 10 As 219/2016-51).
15. Krajský soud je v této souvislosti toho názoru, že na nyní projednávanou věc lze analogicky aplikovat judikturní závěry vyslovené správními soudy ve vztahu k rozhodnutí o nařízení předběžného opatření dle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, v nichž soudy rovněž dovodily, že na taková rozhodnutí se nevztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Analogickou aplikaci uvedených závěrů na nyní projednávaný případ krajský soud, ve shodě s názorem žalobce, spatřuje především v podobnosti materie

právních úprav v zákoně o veřejných službách a v zákoně o veřejných zakázkách. O této podobnosti svědčí především skutečnost, že zákon o veřejných službách sice v § 10 a násl. upravuje nabídkové řízení formálně jako samostatné řízení (a to s ohledem na specifický předmět úpravy zákona o veřejných službách, jímž je stanovení postupu státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti zajišťované veřejnými službami), obsahově se však na nabídkové řízení dle zákona o veřejných službách vztahuje řada ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Ostatně přímo v textu zákona o veřejných službách se opakovaně odkazuje na obdobné použití ustanovení zákona o veřejných zakázkách na nabídkové řízení (viz v § 10 opakovaně použitá formulace, že se na daný konkrétní postup nabídkového řízení použijí „*příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách*“). Nadto je třeba poukázat i na skutečnost, že výkon dohledu nad dodržováním postupu v rámci nabídkového řízení ve smyslu zákona o veřejných službách je svěřen rovněž žalovanému, stejně jako je tomu v případě veřejných zakázek. Výše uvedené tvrzení pak beze zbytku platí i pro hodnocení vztahu zákona o veřejných službách a „nové“ úpravy veřejných zakázek, obsažené v zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), jenž s účinností od 1. 10. 2016 nahradil zákon o veřejných zakázkách. Důsledkem přijetí této nové úpravy byla ostatně i novelizace zákona o veřejných službách (provedená zákonem č. 135/2016 Sb.), jež se týkala i úpravy řízení o přezkoumání úkonů objednatele, obsažené v § 26 a násl. zákona o veřejných službách, v níž dochází již k úplnému propojení tohoto řízení s obdobnou úpravou řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, obsaženou v § 251 až 253 a § 256 až 267 zákona o zadávání veřejných zakázek (viz § 27 odst. 1 zákona o veřejných službách a zde obsažená formulace „*pro řízení o přezkoumání úkonů objednatele se dále použijí*“).

16. Krajský soud proto v nyní projednávaném případě vychází ze závěrů judikatury správních soudů, v níž byla výslovně dovozena možnost soudního přezkumu rozhodnutí o (zamítnutí) návrhu na vydání předběžného opatření podle § 117 zákona o veřejných zakázkách po vyčerpání všech předchozích prostředků ochrany, když takové rozhodnutí s přihlédnutím k okolnostem, významu tohoto rozhodnutí a reálné nemožnosti následného přezkumu otázek, jež jsou tímto rozhodnutím řešeny, vyhovuje testu přípustnosti, jak byl podán v citovaném rozsudku č. j. 2 Afs 186/2006-54 (vedle výše citované judikatury srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014-43; ke shodnému názoru opakovaně dospěl i krajský soud, a to např. v rozsudcích ze dne 29. 8. 2016, č. j. 30 Af 68/2015-40, nebo ze dne 14. 12. 2016, č. j. 30 Af 85/2016-155). Ze stejného důvodu tak krajský soud odmítá názor žalovaného, že jsou naplněny všechny tři kumulativní podmínky, tj. časová, věcná i osobní, které Nejvyšší správní soud vymezil v citovaném rozsudku č. j. 2 Afs 186/2006-54, neboť je toho názoru (opírajícího se závěry vyslovené ve výše citované judikatuře k soudnímu přezkumu rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření podle § 117 zákona o veřejných zakázkách), že časová ani věcná podmínka pro odepření soudního přezkumu prostřednictvím aplikace kompetenční výluky podle § 70 písm. b) s. ř. s. není v nyní projednávaném případě žalobce splněna. Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy, a to konkrétně tak, že rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu.

17. V nyní projednávané věci však tato podmínka splněna není, neboť chybí nárok žalobce na vydání meritorního rozhodnutí, jež by posuzovalo otázku zákonnosti postupu objednatele a tím i uložení nápravného opatření ve smyslu § 31 zákona o veřejných službách. Vydání rozhodnutí ve věci samé je totiž odvislé od postupu objednatele, který, uzavře-li bez vydání předběžného opatření smlouvu na veřejnou službu, vyvolá stav, že meritorní přezkum jeho postupu již neprobíhá a řízení je ukončeno bez tohoto přezkumu. Věcná podmínka je pak dána souvislostí mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mimo jiné i o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by se nebylo možné domoci, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. V daném případě se konečným rozhodnutím nerozhoduje o otázce zrušení nabídkového řízení nebo jednotlivého úkonu objednatele, a proto se výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. nemůže uplatnit, neboť by se žalobce bez jakéhokoli svého zavinění nemohl domoci svých práv.
18. Proto krajský soud dospěl k závěru, že žaloba proti napadenému rozhodnutí předsedy ÚOHS, kterým zamítl rozklad proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu v režimu zákona o veřejných službách, je žalobou přípustnou. Pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazoval na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 23/2013-33, krajský soud uvádí, že v tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval předběžným opatřením pouze v obecné rovině ustanovení § 61 správního řádu, nikoli tedy předběžným opatřením v režimu zákona o veřejných službách a jeho specifickým charakterem v řízení ve věci přezkumu postupu objednatele v nabídkovém řízení pro poskytnutí veřejné služby tak, jak byl popsán výše. Odkaz žalovaného na toto rozhodnutí proto krajský soud nepokládá v dané věci za přílehlavý.
19. Vzhledem ke skutečnosti, že krajský soud nedovodil ani nedostatek žádné jiné podmínky řízení (§ 65, § 68, § 70 a § 72 odst. 1 s. ř. s.), pro který by vedení soudního řízení ve vztahu k napadeným rozhodnutím nebylo možné, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS, jakož i rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
20. Krajský soud nejdříve přistoupil k posouzení námitky žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

21. K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu, jejíž zákaz je v rovině ústavní promítnut v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jak ostatně setrvale zdůrazňuje i Ústavní soud ve své judikatuře [vedle žalobcem citovaného nálezu sp. zn. IV. ÚS 1554/08 srov. např. náleze ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.); náleze ze dne 3. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 74/06 (N 175/43 SbNU 17); či náleze ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 3363/10 (N 131/62 SbNU 59)], jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces je i povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž se musejí vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Pokud této povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, nebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, založí tím nepřezkoumatelnost jimi vydaných rozhodnutí. Takový postup nelze akceptovat, neboť by znamenal otevření cesty k potenciální libovůli v rozhodování a znamenal by tak porušení ústavního zákazu výkonu libovůle soudy (čl. 2 odst. 2 Listiny).
22. O takový případ se dle krajského soudu jedná i v nyní posuzované věci a v tomto ohledu se tedy ztotožňuje s žalobcem, který namítanou nepřezkoumatelnost spatřuje zejména v tom, že rozhodnutí žalovaného o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, ani rozhodnutí předsedy ÚOHS o zamítnutí jím podaného rozkladu nejsou dostatečně odůvodněna, neboť se nikterak nevypořádali s konkrétními důvody, která žalobce ve svých podáních předestřel na podporu svého tvrzení o důvodnosti a nutnosti nařídít předběžné opatření, spočívající v zákazu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku nebo v pozastavení nabídkového řízení. Žalovaný totiž v odůvodnění svého rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření pouze citoval ustanovení § 61 správního řádu a následně konstatoval, že „*při zvažování návrhu na nařízení předběžného opatření podle § 61 odst. 1 správního řádu vycházel z obsahu návrhu, vyjádření objednatele ze dne 13. 11. 2015 a informací uveřejněných v oznámení na úřední desce objednatele a v Úředním věstníku Evropské unie a po předběžném posouzení případu dospěl k závěru, že důvody uvedené v návrhu nesvědčí o nutnosti vydat předběžné opatření.*“ Z uvedeného je zjevné, že žalovaný ve svém rozhodnutí ani náznakem nepodává žádný věcný důvod, pro který byl návrh na vydání předběžného opatření zamítnut.
23. Totéž lze pak konstatovat i ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí předsedy ÚOHS, v němž neshledal důvodnými námitky žalobce, uplatněné v rozkladu, a naopak shledal rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem a správním řádem. V odůvodnění svého rozhodnutí předseda ÚOHS nejdříve obecně konstatoval, co je smyslem vydání předběžného opatření podle § 61 odst. 1 správního řádu a že rozhodnutí žalovaného musí vždy vycházet ze zákonem stanovených kritérií, jimiž je nezbytně nutný rozsah předběžného opatření a zajištění účelu řízení. Dle předsedy ÚOHS je účelem řízení o přezkoumání úkonů objednatele dle § 26 zákona o veřejných službách uložení některého

z nápravných opatření podle § 31 zákona o veřejných službách. „*Předběžné posouzení věci Úřadem uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí pak není ničím jiným, než jádrem správního uvážení o tom, zda je nařízení předběžného opatření nutné k zajištění možnosti pozdějšího uložení nápravného opatření meritorním rozhodnutím a zda navrhované předběžné opatření odpovídá nezbytně nutnému rozsahu zajištění tohoto účelu. Vzhledem k tomu nemůže odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahovat podrobně odůvodnění vyčerpávající jednotlivé námitky uvedené v (meritorním) návrhu, jímž se navrhovatel domáhá uložení nápravného opatření podle § 31 odst. 1 zákona o veřejných službách. Takové vypořádání je úkolem odůvodnění rozhodnutí meritorního.*“ (viz bod 17). V navazujícím bodu 18. rozhodnutí pak předseda ÚOHS uzavřel, že „*z odůvodnění napadeného rozhodnutí ž je zřejmé, z jakých podkladů pro jeho vydání Úřad vycházel, a dále je z něj zřejmé i to, na základě jaké úvahy dospěl k výroku napadeného rozhodnutí, tj. že důvody uvedené v návrhu na vydání předběžného opatření nesvědčí o nutnosti nařídit navrhovaná předběžná opatření. (...) Úřad tak dostatečným způsobem odůvodnil své správní uvážení, podle něhož nebyla dána nezbytnost zajištění účelu správního řízení uložením zákazu uzavřít smlouvu v rámci přímého zadání veřejné zakázky.*“ Ani v tomto případě tedy nelze konstatovat, že by se předseda ÚOHS věcně zabýval žalobcem predestřenými důvody ve vztahu k jím podanému návrhu na vydání předběžného opatření, ačkoliv z obsahu samotného návrhu ze dne 6. 11. 2015 i z obsahu jím podaného rozkladu vyplývá, že žalobce zde konkrétní důvody a tvrzení, pro které mělo být jeho návrhu na vydání předběžného opatření vyhověno, predestřel, a to s ohledem na hrozící neodvratnou újmu na právech žalobce, pokud by došlo k uzavření předmětné Smlouvy o veřejných službách pro linku R13 mezi objednatelem a dopravcem, jejíž předpokládané uzavření objednatel oznámil uveřejněním na své úřední desce dne 7. 10. 2015.

24. Pokud předseda ÚOHS v odůvodnění svého rozhodnutí a následně i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukazují na skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření není ničím jiným, než jádrem správního uvážení o tom, zda je jeho nařízení nutné k zajištění možnosti pozdějšího uložení nápravného opatření meritorním rozhodnutím a zda navrhované předběžné opatření odpovídá nezbytně nutnému rozsahu zajištění tohoto účelu, pak s tímto argumentem se lze ztotožnit pouze do té míry, pokud z odůvodnění daného rozhodnutí bude alespoň seznatelné, jakými konkrétními úvahami se správní orgán v rámci svého diskrečního oprávnění zabýval. Pokud ovšem ani v nejhrubších rysech není tato úvaha správního orgánu v odůvodnění daného rozhodnutí obsažena, pak nelze hovořit o diskreci, nýbrž o porušení zákazu libovůle v rozhodovací činnosti orgánu veřejné moci (čl. 2 odst. 2 Listiny), neboť absence jakéhokoli konkrétního zdůvodnění znemožňuje přezkoumat zákonnost takového rozhodnutí (obdobně srov. citovaný rozsudek krajského soudu č. j. 62 Af 13/2014-111). Na uvedeném závěru nic nemění argument žalovaného, že nelze klást na roveň odůvodnění meritorního rozhodnutí a rozhodnutí o předběžném opatření, neboť i na tato rozhodnutí se je třeba v přiměřené míře klást požadavky, plynoucí z principů spravedlivého procesu, tedy včetně požadavku na řádné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci, tím spíše, že i rozhodnutí o předběžných opatřeních jsou obecně způsobila zasáhnout do právní sféry dotčených subjektů.

VII. Závěr a náklady řízení

25. Vzhledem ke skutečnosti, že nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí předsedy ÚOHS, v němž chybí jakékoli věcné důvody, o něž byla úvaha žalovaného o

zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření opřena, je podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodem k jeho zrušení, krajský soud je zrušil a současně věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

26. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 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.
27. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova zástupce (advokáta) a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, další podání ve věci samé a účast na jednání) a čtyři režijní paušály, a to ve výši $4 \times 3\,100$ Kč a 4×300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 13 600 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 856 Kč, odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč.
28. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 19 456 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Brno 30. ledna 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu