

Usnesení

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce TANGENTA-B, spol. s r. o., se sídlem 370 06 České Budějovice, Dobrovodská 130, zastoupeného JUDr. Pavlínou Pomijovou, advokátkou, se sídlem 370 01 České Budějovice, Riegrova 2668/6c, proti žalovanému Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, se sídlem 604 55 Brno, třída Kpt. Jaroše 7, za účasti Města B., proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 10. 2004, čj. 2R 70/04-Hr, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení Města B. proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 12. 2005, čj. 31 Ca 126/2004-38

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2004, čj. VZ/S120/04-153/4068/04-Gar Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen Úřad) uložil zadavateli (osobě zúčastněné na řízení, stěžovateli) zrušit jeho rozhodnutí ze dne 6. 4. 2004, o zrušení zadání veřejné zakázky „dostavba ZŠ L. ulice čp. 164 v B.“, a to do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Úřad dospěl k závěru, že zadavatel porušil § 56 odst. 5 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZVZ“).

O rozkladu, který proti citovanému rozhodnutí zadavatel podal, rozhodl předseda Úřadu tak, že rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 7. 2004 změnil: podle § 59 písm. b) ZVZ návrh žalobce zamítl a rozhodnutí zadavatele ze dne 6. 4. 2004 o zrušení zadání veřejné zakázky potvrdil. Svůj závěr zdůvodnil tím, že zadavatel, jakmile zjistil některý z důvodů uvedených v § 66 odst. 1 pod písmeny a) až c), byl povinen okamžitě zrušit veřejnou zakázku, přestože § 56 odst. 5 ZVZ stanoví, že *„před uplynutím lhůty pro podání námitek, a jsou-li námitky podány včas, nesmí zadavatel činit žádné úkony směřující k dokončení zadání veřejné zakázky ani uzavřít smlouvu, ani zadání veřejné zakázky zrušit“*.

Zároveň předseda Úřadu dospěl k závěru, že s ohledem na změnu sazeb DPH u stavebních prací, k níž došlo ke dni 1. 5. 2004 účinností zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, tj. zhruba pět měsíců po zahájení zadávacího řízení, je třeba konstatovat, že byly splněny podmínky § 66 odst. 1 písmene b) ZVZ (zrušení zadání veřejné zakázky v důsledku podstatné změny okolností, za nichž byla veřejná zakázka zadána, které nemohl zadavatel předvídat ani je nezpůsobil, kdy zároveň pominuly důvody pro pokračování veřejné zakázky).

Kasační stížností napadeným rozsudkem Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Učinil tak (což je pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podstatné) z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, i když tento důvod nebyl v žalobě namítán. Podle krajského soudu v případě, že soud shledá, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, nemůže tuto skutečnost nezohlednit; zjistí-li takovou vadu, je pojmově vyloučeno jakkoli se dále zabývat důvodností jednotlivých žalobních námitek. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí soud deklaruje z úřední povinnosti a napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.

Fakt nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajský soud dovodil z následujících skutečností:

Především zdůraznil, že rozhodnutí předsedy Úřadu ve výroku odkazuje na § 59 písm. b) ZVZ, tj. ustanovení, které dopadá výlučně na přezkum rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. O to ale ve věci nešlo, a žalobce je nenapadal. Žalovaný tedy rozhodoval na základě nesprávného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek.

Druhým důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí podle krajského soudu bylo, že ve výroku nevyčerpal předmět řízení, neboť se omezil pouze na rozhodnutí zadavatele o zrušení zadání veřejné zakázky. Žalobce se však domáhal především přezkoumání předcházejícího rozhodnutí zadavatele o tom, že neuzavře se žalobcem smlouvu o dílo a že bude vypsáno nové výběrové řízení; o tomto úkonu zadavatele však podle krajského soudu výrok vůbec nehovoří. Krajský soud uzavřel, že výrok rozhodnutí je vnitřně rozporný a již z tohoto důvodu proto bez dalšího vyvolává nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí jako celku.

Nad rámec těchto rozhodovacích důvodů - jako *obiter dictum* - považoval krajský soud za vhodné vyjádřit se v obecné rovině ke vztahu § 56 odst. 5 a § 66 ZVZ.

Podle názoru krajského soudu mezi těmito ustanoveními nejde o kolizi a nelze ani dovodit specialitu některého z těchto ustanovení vůči druhému. Zásadu *lex posterior derogat priori* tu nelze použít v rámci výkladu jednoho právního předpisu s odkazem na číselné značení jednotlivých ustanovení.

Konečně krajský soud konstatoval, že je v této situaci nadbytečné vyjadřovat se k otázce naplnění podmínek § 66 odst. 1 písm. b) ZVZ.

Proti rozsudku podal zadavatel jako osoba zúčastněná na řízení (dále jen stěžovatel) kasační stížnost, v níž se domáhá zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu. Krajský soud podle něj nesprávně posoudil právní otázku [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Co do podrobnějšího zdůvodnění kasační stížnosti stěžovatel nejprve shrnul skutkové okolnosti, z nichž následně vyvodil právní závěry.

Podle něj rada města odmítla 29. 3. 2004 uzavřít s vítězným uchazečem, tj. se žalobcem, smlouvu o dílo. Následně pak rada města 6. 4. 2004 toto rozhodnutí

změnila na rozhodnutí o zrušení zadání veřejné zakázky z důvodů dle § 66 odst. 1 písm. b) ZVZ. Ve stejný den, tj. 6. 4. 2004, obdržel zadavatel faxem námitky žalobce proti rozhodnutí z 29. 3. 2004, o kterých však starosta nerozhodoval, a to s ohledem na předešlé rozhodnutí rady města o zrušení veřejné zakázky. Zadavatel výslovně zdůrazňuje, že rozhodnutí rady města nebylo rozhodnutím o námitkách žalobce, ale šlo o zcela samostatné rozhodnutí, jímž bylo zrušeno jednak rozhodnutí z 29. 3. 2004 a jednak zadání veřejné zakázky (§ 66 odst. 1 písm. b) ZVZ).

O námitkách uchazeče rozhoduje starosta města. V případě, že rada města zrušila zadání veřejné zakázky, muselo by být rozhodnutí starosty o námitkách žalobce proti rozhodnutí z 29. 3. 2004 nutně zamítavé. Opačné rozhodnutí by bylo v rozporu se zákonem, neboť za splnění podmínek § 66 odst. 1 písm. b) ZVZ bylo pro radu města nezbytné zadání veřejné zakázky zrušit a uzavření smlouvy s uchazečem, který měl být ze soutěže vyloučen, by odporovalo zákonu. Zadavatel zdůraznil, že pokud zákon zadavateli stanoví povinnost (nikoliv jen oprávnění), zrušit veřejnou zakázku za podmínek uvedených v § 66 odst. 1 písm. a) až c) ZVZ, nemůže být podání námitek proti předchozímu úkonu zadavatele důvodem k odložení přijetí takového rozhodnutí. V podrobnostech zadavatel odkázal na rozhodnutí předsedy Úřadu a jeho vyjádření k žalobě.

Takovou kasační stížnost nemohl Nejvyšší správní soud věcně projednávat a musela být odmítnuta.

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. S výjimkami stanovenými soudním řádem správním je tato stížnost přípustná proti každému takovému rozhodnutí. Jednu ze zmiňovaných výjimek obsahuje i § 104 odst. 4 s. ř. s., který stanoví, že nepřipustná je kasační stížnost, která se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

V posuzované věci krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí předsedy Úřadu je nepřezkoumatelné a důvody nepřezkoumatelnosti popsal. Proto je z těchto důvodů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvody, pro které tak učinil, tedy v čem spatřoval nezákonnost napadeného správního rozhodnutí, byly, jak podrobně uvedeno výše: rozhodování na základě nesprávného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek a dále neúplnost a vnitřní logický rozpor jeho výroku.

Námitkami, které stěžovatel uplatnil, by se kasační soud mohl zabývat jen v řízení, kde by předmětem soudního přezkoumání byly právě ony důvody, pro které krajský soud napadené rozhodnutí zrušil. Tak tomu ale v posuzované věci není.

Stěžovatel jako důvod kasační stížnosti odkázal na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nesprávné právní posouzení právní otázky spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný (neplatný, neúčinný) právní předpis, popř. je sice užit správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud se již mnohokrát zabýval otázkou formulace kasačních důvodů, jejich podřaditelnosti pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. a míru jejich konkrétnosti.

V usnesení ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47, vyslovil závěr, že „*kasační stížnost, tedy i uváděné důvody, o jejichž existenci kasační stížnost opírá, musí soud posuzovat podle jejich obsahu (§ 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), nikoliv podle formálního označení. Jinak řečeno, konkrétně uváděné důvody, o něž stěžovatel kasační stížnost opírá, musí být svým obsahem podřaditelné pod některý z důvodů, které soudní řád správní v ustanovení § 103 odst. 1 jako důvody kasační stížnosti vymezuje. Pokud takové obsahové podřazení není možné, jedná se o důvody jiné, v § 103 odst. 1 s. ř. s. neuvedené.*“

Dále opakovaně judikoval, že není důvodem kasační stížnosti, jestliže stěžovatel nekonkretizuje vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se krajský soud podle stěžovatele dopustil. Vymezení rozsahu kasační stížnosti a specifikace jejích důvodů leží v důsledku dispoziční zásady, která ovládá řízení o kasační stížnosti, na stěžovateli.

Zajisté platí, že pokud ze znění kasační stížnosti jsou důvody seznatelné a podřaditelné pod zákonné kasační důvody, není rozhodující, že stěžovatel své důvody formálně nepodřadí jednotlivým zákonným ustanovením, či tak učiní nepřesně. Pokud je v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho to stěžovatel dovozuje, kasační stížnost ob stojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku. (viz rozsudek ze dne 8. 1. 2004, čj. 2 Afs 7/2003-50 na www.nssoud.cz).

V posuzovaném případě sice stěžovatel formálně namítal důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., věcně však pod toto ustanovení nepodřadil žádné konkrétní tvrzení týkající se právního posouzení (vlastních rozhodovacích důvodů) krajského soudu, pro něž tento soud zrušil správní rozhodnutí.

Stížnost netvrdí, co vlastně krajskému soudu proti jeho rozhodovacím důvodům (důvodům kauzálním pro rozhodnutí) vytýká. Stěžovatel se zabývá hodnocením skutkového stavu a z něj vyvozuje právní závěry, jimiž polemizuje s názorem soudu, učiněném toliko jako *obiter dictum* napadeného rozsudku i s jemu předcházejícími správními rozhodnutími. Takovýto postup však nebyl na místě. Z obsahu kasační stížnosti lze dovést pouze to, že stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, který byl vysloven nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů rozsudku. Přitom ale jen právní názor, který soud v řízení o žalobě vysloví jako důvod zrušení, je pro správní orgán závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V konkrétní věci byl tímto závazným právním názorem náhled krajského soudu na

přezkoumatelnost rozhodnutí předsedy Úřadu, a proto přípustnou může být jen kasační stížnost, mířící proti tomuto názoru a popírající ho s příslušnou právní argumentací.

Napadal-li stěžovatel rozsudek pro nesprávné posouzení právní otázky, bylo na něm, aby konkretizoval, v čem spatřuje nesprávnost právní otázky rozhodné pro výrok napadeného rozsudku. Jinak řečeno, bylo na stěžovateli, aby v kasační stížnosti tvrdil, že rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné bylo a mělo být krajským soudem také přezkoumáno věcně. To ale stěžovatel neučinil a vlastní rozhodovací důvod (a právní názor pro správní orgán závazný) nepopřel a ponechal jej stranou. Argumentoval-li proti právnímu názoru krajského soudu, který nepředstavoval vlastní rozhodovací důvod, a byl učiněn, jak shora uvedeno, jen nezávazně, *obiter dictum*, nemůže taková kasační stížnost napadeným rozsudkem účinně otrást a míří mimo.

Nezákonnost rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud nemůže na místě stěžovatele sám v napadeném rozsudku aktivně vyhledávat; rozsah kasační stížnosti a specifikaci jejích důvodů určuje stěžovatel v důsledku dispoziční zásady, která ovládá řízení o kasační stížnosti. V konkrétní věci to stručně řečeno znamená, že Nejvyšší správní soud nemůže dospět k závěru o tom, že rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné je, když to kasační stížnost netvrdí.

Lze tedy shrnout, že stížní námitky zpochybňující právní výklad krajského soudu k § 56 ZVZ, který učinil krajský soud mimo rámec důvodů pro které rozhodnutí rušil, nemohou být uznány za zákonný důvod kasační stížnosti. Brojí-li stěžovatel v kasační stížnosti proti důvodům rozhodnutí soudu, jež nejsou pro správní orgán právně závazné a jež nebyly podkladem pro výrok tohoto rozhodnutí (zde tedy pro zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost), jde o jiné důvody kasační stížnosti než ty, které jsou v § 103 s. ř. s. uvedeny. Taková kasační stížnost je nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Z vyložených důvodů tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nepřípustnost odmítl [§ 104 odst. 4 s. ř. s., § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.].

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. listopadu 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu