



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **ČSAD Ústí nad Orlicí, a.s.**, se sídlem Třebovská 330, Ústí nad Orlicí, zastoupeného JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 4. 2014, č. j. 62 Af 32/2014 - 162,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět a dosavadní průběh řízení

[1.] Krajský soud v Brně v záhlaví citovaným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl žalobu žalobce (dále jen „stěžovatel“), jíž se domáhal soudního přezkumu rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31. 1. 2014, č. j. ÚOHS-R214/2013/VZ-2231/2013/310/JHr, kterým byl zamítnut rozklad podaný stěžovatelem a potvrzeno předchozí prvostupňové rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 10. 7. 2013, č. j. ÚOHS-S408/2013/VZ-12576/2013/522/ASh, a to v jeho výrokové části 3., kterou byla stěžovateli určena lhůta ke složení kaucí ve výši 2 000 000 Kč a k doložení dokladu o jejím složení v rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, které bylo u žalovaného zahájeno k návrhu stěžovatele dne 27. 6. 2013.

[2.] Krajský soud v Brně takto rozhodoval za situace, kdy stěžovatel, coby neúspěšný uchazeč o veřejnou zakázku „*Výběr dopravců pro uzavření smluv o veřejných službách*“

v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě v rámci IDS JMK – oblast Jihovýchod“, jejímž zadavatelem byl Jihomoravský kraj, podal u žalovaného návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 114 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). V průběhu tohoto řízení, vedeného u žalovaného pod sp. zn. ÚOHS-S408/2013/VZ, byl stěžovatel žalovaným (mimo jiné) vyzván ke složení kauce a k doložení dokladu o jejím zaplacení. Proti rozhodnutí (usnesení), v němž byla tato výzva obsažena, podal stěžovatel rozklad, v němž argumentoval v tom směru, že kauci by měl ve vztahu k jednomu zadávacímu řízení složit pouze jednou, což již učinil ve výši 100 000 Kč při podání svého předchozího návrhu, kterým bylo zahájeno řízení sp. zn. ÚOHS-S363/2013/VZ, tedy ve výši správné, a doklad o tom předložil. S tímto názorem se žalovaný ve svém rozhodnutí, jímž byl zamítnut rozklad stěžovatele, neztotožnil.

[3.] Obdobnou argumentaci stěžovatel předestřel i ve své žalobě, v níže se domáhal zrušení výše uvedených rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v Brně ji v záhlaví citovaném usnesení odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se stěžovatel domáhal přezkumu rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. Krajský soud své odmítavé stanovisko zdůvodnil povahou napadeného rozhodnutí žalovaného, které (společně s rozhodnutím vydaným v prvním stupni správního řízení v jeho výrokové části 3., neboť toto rozhodnutí bylo napadeným rozhodnutím potvrzeno) hodnotil jako úkon správního orgánu (žalovaného) v probíhajícím správním řízení, který ve formě rozhodnutí (usnesení) vyzýval stěžovatele ke splnění procesní povinnosti vyplývající z § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, tj. ke splnění povinnosti předložit doklad o složení kauce stanovené v § 115 zákona o veřejných zakázkách, jež měla být součástí návrhu stěžovatele na zahájení správního řízení. *„Z pohledu (ne)připustnosti žaloby v nyní posuzované věci není podstatné, jak [stěžovatel] na výzvu ke složení kauce (a k předložení dokladu o jejím složení) reagoval, ani v jaké fázi se řízení o [stěžovatelově] návrhu nachází (a zda vůbec ještě běží). Není ani podstatné, zda obě řízení o obou postupně podaných návrzích [stěžovatele] byla u žalovaného vedena samostatně či zda byla spojena. Podstatné je, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím, jímž se v úvodu správního řízení (po podání návrhu, který podle žalovaného nebyl úplným pro nepředložení dokladu podle § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách o složení kauce ve výši podle § 115 odst. 1 cit. zákona) upravuje vedení řízení, a sice tak, aby [stěžovatelův] návrh byl žalovaným projednatelný – a aby bylo tedy možné o něm žalovaným vést správní řízení a v něm rozhodnout.“* (str. 3 usnesení krajského soudu).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4.] Stěžovatel se ve své včas podané kasační stížnosti domáhal zrušení v záhlaví citovaného usnesení Krajského soudu v Brně z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5.] Právní otázku, jejíž nesprávné posouzení zakládá nezákonnost usnesení krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], stěžovatel spatřuje v posouzení přípustnosti jím podané žaloby ze strany krajského soudu a jeho výkladu kompetenční výluky ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. ve vztahu k povaze napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým mělo pouze dojít k úpravě vedení řízení, nikoliv ke skutečnému zásahu do jeho právního postavení. Stěžovatel s tímto názorem, s oporou v argumentaci předestřené již

pokračování

v předchozích řízeních, polemizuje, neboť je toho názoru, že krajský soud dostatečně nevážil skutečné důsledky napadeného rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel má naopak za to, že jeho vydáním „došlo k závažnému zásahu do jeho práva na přezkum rozhodnutí zadavatele a práva na pokojné užívání vlastnictví, když byl na základě správního rozhodnutí donucen uhradit ze svého majetku částku, jejíž ubrzení zákon za účelem realizace práva na přezkum úkonů zadavatele neukládá.“ Usnesení o odmítnutí žaloby je proto nezákonné, neboť na nyní projednávanou věc stěžovatele se nevztahuje kompetenční výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s., protože se nejedná o rozhodnutí upravující vedení řízení, nýbrž naopak o rozhodnutí, kterým došlo k zásahu do jeho práv. Dle stěžovatele se rovněž nachází v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť v důsledku jeho vydání se postup žalovaného, jenž podmínil další pokračování v řízení o přezkumu úkonů zadavatele zaplacením částky dalece přesahující výši kauce, jejíž zaplacení vyžaduje ustanovení § 115 zákona o veřejných zakázkách, ocitl zcela mimo soudní kontrolu zákonnosti správních rozhodnutí zasahujících do základních práv stěžovatele, když neexistuje jiný způsob, jak se za daných okolností domoci nápravy.

[6.] Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], stěžovatel spatřuje jednak v rozporu mezi skutkovými zjištěními a právními závěry krajského soudu, které neodpovídají skutkovému stavu a průběhu správního řízení, jednak a především v nedostatečném odůvodnění napadeného usnesení, které je vystavěno na k nyní projednávanému případu nepřiléhavé argumentaci.

[7.] Žalovaný se ve svém vyjádření ze dne 21. 5. 2014, poté, co zrekapituloval dosavadní průběh řízení, plně ztotožnil s právními závěry krajského soudu ve vztahu k hodnocení povahy žalobou napadeného rozhodnutí, které i žalovaný považuje za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, nejedná se o konečné rozhodnutí ve věci samé a je tedy ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu. „Závěry správních orgánů, které se účastníků mohly v jejich subjektivních veřejných právech dotknout, mohou být přezkoumávány v každé věci pouze jedenkrát. I samotný závěr žalovaného ohledně výše kaucí, o jejímž složení měl být k návrhu na zahájení správního řízení předložen doklad, tak může být přezkoumán až v rámci přezkumu případného rozhodnutí o zastavení správního řízení dle § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel za této situace v otázce zkrácení práv pro údajné nesprávné vyměření kaucí žalovaným nemůže zůstat bez soudní ochrany. V této souvislosti bylo zcela nadbytečné, aby se krajský soud v napadeném usnesení zabýval věcnou argumentací stěžovatele k otázce výše kaucí.“

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[8.] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že není důvodná.

[9.] Stěžovatel ve všech řízeních setrvale polemizuje s postupem žalovaného, jímž mu podle ust. § 115 zákona o veřejných zakázkách bylo uloženo v dodatečné lhůtě uhradit kauci ve stanovené výši za jím podaný návrh na přezkoumání úkonů zadavatele ve smyslu § 113 a násl. zákona o veřejných zakázkách, ačkoliv tomu tak dle jeho názoru být nemělo, neboť zákonem stanovenou kauci uhradil již při podání svého předchozího návrhu, kterým bylo zahájeno řízení sp. zn. ÚOHS-S363/2013/VZ. Jeho stěžejní námitky proto směřovaly nejen proti rozhodnutím žalovaného, jimiž mu byla dodatečně stanovena lhůta

k zaplacení předmětné kaucí (výrok 3.), resp. zamítnutí rozkladu, ale následně i proti usnesení krajského soudu, neboť v důsledku nepřipustnosti své žaloby se nedomohl jejich meritorního přezkumu, když je krajský soud neshledal relevantními. Stěžovatel tak v této polemice pokračuje i v řízení o kasační stížnosti, v níž opětovně zdůrazňuje, že nesprávnou výzvou (ve formě usnesení žalovaného) k uhrazení kaucí došlo k zásadní změně v jeho právním postavení a k zásahu do jeho právní sféry. Nejvyšší správní soud se nicméně s tímto názorem stěžovatele neztotožňuje, neboť v postupu žalovaného, ani krajského soudu, neshledal rozpor se zákonem, jak v kasační stížnosti namítá stěžovatel.

[10.] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se způsobem, jakým krajský soud v nyní projednávaném případě posoudil připustnost stěžovatelovy žaloby, kterou se domáhal přezkumu usnesení žalovaného, v němž mu ve výroku 3. byla dodatečně stanovena lhůta k uhrazení kaucí ve smyslu § 115 zákona o veřejných zakázkách. Jak již bylo zdůrazněno, krajský soud uvedené usnesení hodnotil jako usnesení (úkon), jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, tj. úkon, na který se vztahuje výlučka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s., a proto je nezbytné žalobu domáhající se jeho soudního přezkumu odmítnout jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.]. Při hodnocení napadeného usnesení žalovaného vzal krajský soud do úvahy, zda u právního postavení stěžovatele vyvolává negativní a definitivní důsledky či nikoliv. Jinými slovy, zda stěžovatel má v dispozici procesní prostředky, jejichž prostřednictvím se může dodatečně domáhat ochrany proti tvrzenému zásahu do jeho právní sféry, přičemž dospěl ke kladnému závěru, neboť napadené rozhodnutí žalovaného pro stěžovatele žádnou definitivní změnu jeho právního postavení neznamená. *„Jde o stanovení dodatečné lhůty ke splnění povinnosti, jež podle žalovaného již v době podání [stěžovatelova] návrhu na zahájení řízení vyplývala přímo ze zákona (a sice z § 114 odst. 3 a § 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), kdy toto dodatečné stanovení povinnosti samo o sobě žádné negativní procesní důsledky nezpůsobuje. Důsledkem nesplnění povinnosti, kterou měl [stěžovatel] podle žalovaného splnit již v okamžiku podání návrhu na zahájení správního řízení, je podle § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách až případné rozhodnutí o zastavení řízení, jež by mohl žalovaný vydat až poté, co by [stěžovatel] kauci nesložil ani v dodatečné lhůtě. Právě až případné rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení podle § 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách by negativní procesní důsledky pro [stěžovatele] vyvolalo.“* (str. 3 usnesení krajského soudu). V této souvislosti se Nejvyššímu správnímu soudu jeví zcela přiléhavou krajským soudem použitá a stěžovatelem v kasační stížnosti kritizovaná paralela se soudními poplatky, neboť zcela koresponduje i s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Jak ostatně v cit. rozsudku, č. j. 2 Azs 252/2004 - 93, Nejvyšší správní soud zdůraznil, *„jsou-li rozhodnutí ve věcech soudních poplatků obecně považována za rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení a není-li mezi soudními a správními poplatky zásadního rozdílu co do jejich funkce a podstaty, není ani důvodu považovat rozhodnutí ve věcech správních poplatků za rozhodnutí jiné povahy než ta, jimiž se upravuje vedení řízení.“*

[11.] Nelze tak přisvědčit námitce stěžovatele ohledně zásahu do jeho práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť v důsledku vydání uvedené výzvy se stěžovatel, ať již by na ni reagoval jakkoliv, nenacházel v situaci bez možnosti uplatnit procesní prostředky soudní ochrany. Pokud by totiž stěžovatel výzvě ke složení kaucí (a k předložení dokladu o jejím složení) nevyhověl, případné rozhodnutí o zastavení správního řízení pro nesložení kaucí [§ 117a písm. b) zákona o veřejných zakázkách] je již soudně přezkoumatelné v režimu podle § 65 a násl. s. ř. s. Pokud by stěžovatel přes svůj nesouhlas naopak výzvě ke složení kaucí z procesní

pokračování

opatrnosti vyhověl, jak ostatně i v nyní projednávaném případě stěžovatel učinil, mohl se u správního orgánu domáhat vrácení přeplatku na takto zaplacené kauci, a to bez ohledu na skutečnost, že takový postup není v zákoně o veřejných zakázkách výslovně upraven, přičemž následné rozhodnutí či postup správního orgánu ve vztahu k takovému požadavku jsou rovněž soudně přezkoumatelné v režimu podle § 65 a násl. s. ř. s. (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 1 As 4/2004 - 75, veškerá judikatura NSS je dostupná na www.nssoud.cz).

[12.] K samotné otázce, zda vyloučení soudního přezkumu u rozhodnutí ve věcech správních poplatků je v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (příp. s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.), Nejvyšší správní soud ve své judikatuře v minulosti konstatoval, že „rozhodnutí ve věcech správních poplatků lze jako rozhodnutí o vedení řízení vyloučit ze soudního přezkumu, pokud tato rozhodnutí sama o sobě neukončují proceduru konanou správním orgánem ve věci samé, tj. ve věci, za niž má být správní poplatek zaplacen, a pokud rozhodnutí či jiné úkony, kterými při nezaplacení správního poplatku dojde k ukončení této procedury, jsou soudně přezkoumatelné nebo jinak podřízené kontrole soudní moci.“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005, č. j. 2 Azs 252/2004 - 93).

IV. Závěr

[13.] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal pochybení Krajského soudu v Brně, pokud napadeným usnesením odmítl stěžovatelem podanou žalobu jako nepřípustnou [§ 46 odst. 1 písm. d ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.], neboť jí napadené usnesení žalovaného hodnotil jako usnesení (úkon), jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, tj. úkon, na který se vztahuje výluka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. Kasační stížností napadené usnesení krajského soudu tak Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelným ani nezákonným, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[14.] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení převyšující běžné administrativní výdaje nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2014

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu