

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Kapsch Telematic Services spol. s r. o.**, se sídlem Praha 8, Ke Štvanici 656/3, zastoupený Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, za účasti: **Česká republika – Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného, osoby zúčastněné na řízení, a společností CzechToll s. r. o., se sídlem Praha 7, Argentinská 1610/4, a SkyToll, a. s., se sídlem Slovenská republika, Bratislava, Westend Square, Lamačská cesta 3/A, obou zastoupených Mgr. Robertem Klenkou, advokátem se sídlem Praha 1, Klimentská 1207/10, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 Af 16/2019 – 187,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost společností CzechToll s. r. o., a SkyToll, a. s. **se odmítá.**
- II. Účastníci řízení, osoba zúčastněná na řízení a společnosti CzechToll s. r. o., a SkyToll, a. s. **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti.
- III. Společnostem CzechToll s. r. o., a SkyToll, a. s., **se vrací** zaplacené soudní poplatky za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, které budou z účtu Nejvyššího správního soudu vyplaceny do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „žalovaný“) ze dne 14. 12. 2018, č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-36407/2018/322/JSu (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo k rozkladu žalobce zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2018, č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017, 0016,0092/2018/VZ-27589/2018/521/Opi, v rozsahu výroků II., III., IV. a VI., a společné řízení vedené ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky s názvem „*Systém elektronického mýtného*“ v jednacím řízení s uveřejněním, bylo v rozsahu výroků II., III., IV. a VI. zastaveno podle § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále

jen „ZZVZ“), v návaznosti na § 90 odst. 4 správního řádu, neboť dne 20. 9. 2018 zadavatel uzavřel na celý předmět plnění veřejné zakázky smlouvu. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 Af 16/2019 – 187, bylo rozhodnutí předsedy žalovaného zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[2] V napadeném rozsudku krajský soud konstatoval, že dne 20. 9. 2018 došlo mezi Českou republikou – Ministerstvem dopravy (jako zadavatelem) a společnostmi CzechToll s. r. o., a SkyToll, a. s., (jako vybranými dodavateli) k uzavření smlouvy na plnění předmětu žalovaným přezkoumávané veřejné zakázky v rozporu s předběžným opatřením vyplývajícím z rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2017, č. j. S0406/2017/VZ-34610/2017/521/OPi. Dospěl přitom k závěru, že na takto uzavřenou smlouvu nelze pro účely řízení před žalovaným, jež směřuje k uložení nápravného opatření před uzavřením smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, hledět jako na uzavřenou, v důsledku čehož nebyl dán důvod pro zastavení řízení podle § 257 písm. j) ZZVZ.

[3] Proti tomuto rozsudku brojí (mimo žalovaného a osoby zúčastněné na řízení) společnosti CzechToll s. r. o., a SkyToll, a. s. (dále též jen „stěžovatelé“) kasační stížností, jejíž součástí je i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[4] Přestože stěžovatelé nebyli účastníky řízení před krajským soudem a ani neuplatňovali práva osob zúčastněných na řízení ve smyslu ustanovení § 34 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v kasační stížnosti tvrdí svou aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti coby osoby zúčastněné na řízení; namítají přitom, že je krajský soud nevyrozuměl o probíhající řízení a nevyzval je, aby oznámili, zda v řízení o žalobě budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Stěžovatelé tedy svým oznámením ze dne 29. 5. 2019, adresovaným krajskému soudu, i kasační stížností uplatňují práva osob zúčastněných na řízení. Mají za to, že jim v řízení před krajským soudem toto postavení svědčilo, neboť jsou smluvní stranou smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, tedy vybranými dodavateli. Upozornili, že pokud napadený rozsudek krajského soudu zůstane v platnosti, žalovaný bude povinen opětovně přezkoumat úkony zadavatele, což může mít vliv na jejich právní postavení v rámci předmětného správního řízení a veřejné zakázky. Stěžovatelé rovněž připomínají, že jsou osobami zúčastněnými na jiném řízení, vedeném před krajským soudem, a to řízení sp. zn. 62 Af 29/2019, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 25. 2. 2018, č. j. ÚOHS-R0218/2018/VZ-05542/2019/322/JSu, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného o zamítnutí návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy ve smyslu ustanovení § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. V nyní napadeném rozsudku se přitom krajský soud zabýval otázkou, která může mít zásadní vliv na uvedené řízení sp. zn. 62 Af 29/2019, a tedy výsledek řízení o kasační stížnosti v této věci může mít přímý vliv na jejich práva, jelikož jsou smluvní stranou smlouvy. Stěžovatelé jsou tak přesvědčeni, že musejí být osobami zúčastněnými na řízení i v nyní projednávané věci, a mají tedy aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti. V opačném případě by byli nepřipustně zkráceni na svých právech.

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud se tedy v první řadě musel vypořádat s otázkou procesního postavení stěžovatelů, tedy s tím, zda v předcházejícím řízení před krajským soudem splňovali materiální předpoklady pro přiznání postavení osob zúčastněných na řízení.

[6] Podle ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

[7] Nejprve je vhodné zmínit, že Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 Azs 155/2004 - 47, vyložil, že „[i]nstitut osoby zúčastněné na řízení upravený v § 34 s. ř. s. představuje komplexní úpravu procesního účastnictví pro potřeby soudního řádu správního. Svým pojetím se liší od institutu vedlejšího účastnictví v § 92 a § 93 občanského soudního řádu. Zatímco vedlejší účastník dle občanského řádu soudního poskytuje jakousi procesní pomoc jedné ze stran, osoba zúčastněná na řízení hájí svá vlastní práva, která mohou být správním úřadem dotčena. Odlišná koncepce obou forem účastnictví je patrná nejen z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu (srov. sněmovní tisk č. 1080/0), ale též z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 15. září 2005, č. j. 1 As 26/2004-63, či rozsudek ze dne 31. srpna 2005, č. j. 7 As 43/2005-51).“ (zvýraznění doplněno).

[8] Je-li tedy předmětem řízení ve správním soudnictví přezkum zákonnosti správního rozhodnutí, mohou být osobami zúčastněnými na tomto řízení pouze ti, do jejichž práv a povinností mohlo být vydáním tohoto rozhodnutí (přímo) zasaženo. Okruh těchto osob je principiálně shodný s okruhem účastníků správního řízení, ze kterého toto rozhodnutí vzešlo, neboť procesní úprava musí zajistit, aby se mohly řízení v postavení účastníků zúčastnit (a uplatňovat tak svá procesní oprávnění k ochraně svých práv) všechny osoby, o jejichž právech a povinnostech má být rozhodováno (§ 27 odst. 1 správního řádu), i osoby, které mohou být vydáním správního rozhodnutí na svých právech či povinnostech přímo dotčeny (§ 27 odst. 2 správního řádu). Účastnictví přitom musí být chápáno ve smyslu materiálním (tedy včetně tzv. opomenutých účastníků správního řízení, tj. osob, s nimiž správní orgán jako s účastníky nejednal, ač zákonné podmínky pro postavení účastníků řízení splňovaly). Pouze tyto osoby mohou plausibilně tvrdit, že výsledek soudního řízení (zamítnutí žaloby, tedy neodklizení správního rozhodnutí, či naopak jeho zrušení) může zasáhnout do jejich práv a povinností. Z uvedeného je pak zřejmé i to, že (s výjimkou případů uvedených v § 66 s. ř. s., a § 67 s. ř. s.) není rozdíl mezi okruhem osob, kterým svědčí aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. či § 65 odst. 2 s. ř. s., a osobami, které by v takto vyvolaném řízení mohly vystupovat v postavení osob zúčastněných na řízení.

[9] Z tohoto pohledu je podstatné, že stěžovatelé nebyli účastníky předcházejícího (spojeného) správního řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky (§ 249 a násl. ZZVZ), které vyústilo v rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2018, č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016,0092/2018/VZ-

27589/2018/521/Opi (a logicky tak nebyli ani účastníky řízení o rozkladu proti tomuto rozhodnutí). Podle ustanovení § 256 ZZVZ je v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele účastníkem řízení zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel; je-li předmětem řízení přezkoumání výběru dodavatele nebo výběru návrhu v soutěži o návrh, je účastníkem řízení též vybraný dodavatel nebo vybraný účastník soutěže o návrh. V řízení o přestupku je účastníkem pouze obviněný. V řízení o uložení zákazu plnění smlouvy je účastníkem řízení navrhovatel a strany smlouvy Předmětem zmiňovaného (spojeného) správního přitom řízení byla tato dílčí řízení:

- 1) Řízení zahájené *ex officio* dne 11. 10. 2017 (původně vedené pod sp. zn. **S0406/2017/VZ**), kdy žalovaný pojal pochybnost, zda zadavatel neporušil při zadávání veřejné zakázky zásadu transparentnosti; účastníkem byl tedy pouze zadavatel.
- 2) Řízení zahájené dne 27. 10. 2017 (původně vedené pod sp. zn. **S0429/2017/VZ**), o návrhu směřujícím proti zadávacím podmínkám veřejné zakázky; účastníky byli tedy zadavatel a navrhovatel.
- 3) Řízení zahájené dne 22. 12. 2017 (původně vedené pod sp. zn. **S0504/2017/VZ**), o návrhu směřujícím proti postupu zadavatele v souvislosti s poskytováním části zadávací dokumentace dodavatelům; účastníky byli tedy zadavatel a navrhovatel.
- 4) Řízení zahájené dne 15. 1. 2018 (původně vedené pod sp. zn. **S0016/2018/VZ**), o návrhu směřujícím proti zadávacím podmínkám veřejné zakázky; účastníky byli tedy zadavatel a navrhovatel.
- 5) Řízení zahájené dne 7. 3. 2018 (původně vedené pod sp. zn. **S0092/2018/VZ**), o návrhu směřujícím proti posouzení kvalifikace jednoho z dodavatelů a vnitřní rozpornosti a ne hospodárnosti zadávacích podmínek veřejné zakázky; účastníky byli tedy zadavatel a navrhovatel.

[10] Lze sice připustit, že ve zcela výjimečných případech může být přiznána aktivní legitimace k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí i osobě, která (v souladu s aplikovanou procesní úpravou) nebyla účastníkem správního řízení, avšak pouze za předpokladu, že do jejích práv a povinností mohlo být tímto rozhodnutím zasaženo. Jde o případy, kdy byl okruh účastníků správního řízení zákonodárcem úmyslně a racionálně zúžen s ohledem na efektivnost řízení (viz například úprava § 68 zákona č. 11/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, kde jediným účastníkem řízení je žadatel, ač nepochybně jde i o práva osob společně posuzovaných). Logicky by tedy taková osoba byla oprávněna vystupovat v řízení před soudem i v postavení osoby zúčastněné na řízení.

[11] Ani to však není případ stěžovatelů. Jak již bylo uvedeno, o jejich právech a povinnostech v předcházejícím řízení rozhodováno nebylo a ani na nich nemohli být vydáním správních rozhodnutí přímo dotčeni (nebyli proto ani materiálně jeho účastníky).

pokračování

Následný dopad výsledku tohoto řízení do jejich práv sice nelze vyloučit, nemůže však jít o přímé dotčení jejich práv vydáním správního rozhodnutí, jak to výslovně předpokládá § 34 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé pak logicky nemohli být na svých právech přímo dotčeni ani tím, že soud toto rozhodnutí zrušil; napadeným rozsudkem nadto pouze došlo k odklizení rozhodnutí o zastavení správního řízení, aniž by se dále jakkoli předjímal konečný výsledek tohoto řízení.

[12] Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani tvrzení stěžovatelů, že stejná právní i skutková otázka jako v nyní projednávané věci je předmětem posouzení i v jiném, dosud probíhajícím, řízení před krajským soudem (vedeném pod sp. zn. 62 Af 29/2019), přičemž výsledek řízení o kasačních stížnostech v dané věci může mít přímý vliv na zmiňované řízení; protože se Nejvyšší správní soud k této otázce věcně vyjádří, může tím ovlivnit výsledek řízení dosud před krajským soudem probíhajícího. Podle stěžovatelů by jim tedy mělo být umožněno podat v nyní projednávané věci kasační stížnost (v postavení opomenutých osob zúčastněných na řízení), aby mohli již v tomto řízení hájit svá práva kontrahentů smlouvy na předmět veřejné zakázky. Zde je třeba znovu zopakovat, že stěžovatelé neměli z důvodů výše uvedených v řízení před krajským soudem postavení osob zúčastněných na řízení; toto postavení jim pak nemůže *ex post*, po pravomocném skončení řízení o žalobě, (nově) vzniknout jen proto, že v dané věci byla podána kasační stížnost dříve, než bylo rozhodnuto v řízení o jiné žalobě. V dosud neskončeném řízení před krajským soudem stěžovatelé postavení osob zúčastněných na řízení (dle jejich vlastního vyjádření) mají a tedy (pouze) v tomto řízení mohou svá práva hájit.

[13] Vzhledem k tomu, že podle § 102 věty první s. ř. s. platí, že *kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí*, je zřejmé, že kasační stížnost společností CzechToll s. r. o., a SkyToll, a. s., tedy subjektů, které nebyly účastníky předcházejícího řízení o žalobě, ani jim nesvědčilo postavení osob na tomto řízení zúčastněných, je nepřipustná. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než jejich kasační stížnost v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., odmítnout bez věcného projednání.

[14] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla odmítnuta, nerozhodoval Nejvyšší správní soud o návrhu stěžovatelů na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

[15] Protože se tímto rozhodnutím řízení před správními soudy pro oba stěžovatele končí, musel Nejvyšší správní soud rozhodnout též o nákladech řízení o jejich kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle věty první ustanovení prvně zmiňovaného *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta*. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovatelé, účastníci řízení a osoba na řízení zúčastněná nemají právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[16] O vrácení zaplacených soudních poplatků stěžovatelům bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, dle kterého *byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek*. Každému ze stěžovatelů proto bude vrácen zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu