



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **ZÁBOJNÍK – contractors, s. r. o.**, se sídlem Bystřice pod Hostýnem, Jeřabinová 1424, zastoupené JUDr. Ladislavou Palatinovou, advokátkou se sídlem Kroměříž, Tovačovského 2784, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kapitána Jaroše 1926/7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 8. 2017, č. j. 30 Af 62/2015 - 39,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Usnesením ze dne 5. 12. 2014, č. j. ÚOHS-S848/2014/VZ-25759/2014/532/Ibu, žalovaný zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vedené na návrh žalobkyně podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Důvodem pro zastavení řízení se stala skutečnost, že zadavatel v průběhu správního řízení uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 7. 7. 2015, č. j. ÚOHS-R459/2014/VZ-16734/2015/322/KMr, a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobu proti rozhodnutí předsedy žalovaného zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 17. 8. 2017, č. j. 30 Af 62/2015 - 39. Za meritum sporu krajský soud označil posouzení otázky, zda v případě, kdy žalovaný v průběhu řízení o návrhu na přezkoumání úkonů

zadavatele zjistí, že zadavatel uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky, má řízení o tomto návrhu zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, nebo zda má postupovat podle § 118 zákona o veřejných zakázkách a návrh věcně posoudit.

[3] Krajský soud ve svých úvahách vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014 - 43, který se týkal skutkově i právně obdobné věci. Kasační soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán v případech, kdy v průběhu řízení před správním orgánem dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam. Taková situace je dána ve chvíli, kdy je soutěž ukončena uzavřením smlouvy, a navrhovatel se tak již nemůže veřejné obchodní soutěže účastnit. Smyslem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 113 zákona o veřejných zakázkách je totiž zjednáni nápravy v době, kdy je možné pochybení zadavatele ještě napravit, tj. před uzavřením smlouvy na plnění veřejné zakázky. Nadto nelze nad rámec platné právní úpravy konstruovat povinnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vést řízení i po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, tj. poté, co odpadl předmět řízení, kterým je trvajícím zadávací řízení. Tento závěr je také v souladu s principem dobré správy, který zapovídá správním orgánům mimo jiné zjišťovat skutečnosti, jež jsou pro rozhodnutí ve věci již irelevantní a obtěžovat účastníky zasahováním do jejich práv a oprávněných zájmů. Ani v případě, že by řízení nebylo zastaveno, nemohl by žalovaný rozhodnout jinak než zamítavým výrokem, a to i kdyby pochybení zadavatele v odůvodnění rozhodnutí konstatoval. Zastavení řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele konečně není na překážku ani řízení o správním deliktu, které Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahajuje *ex officio*.

[4] Krajský soud se dále neztotožnil s námitkou neaktuálnosti výše uvedeného judikátu. Uvedl, že názor vyslovený v rozsudku č. j. 4 As 249/2014 - 43, byl potvrzen i dalšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, a to například rozsudky ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 276/2015 - 157, ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 As 243/2016 - 47, a ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 133/2016 - 61.

[5] Konečně krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že postup žalovaného legalizuje nezákonný stav a vytváří prostředí pro korupci, a že by případné kladné rozhodnutí mělo pro žalobkyni větší (ač v žalobě neuvedený) význam. Připomněl, že žalobkyně se může případně domáhat náhrady škody před civilními soudy.

[6] Proti tomuto rozsudku podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka má za to, že pokud by byl aplikován právní názor vyplývající z judikatury citované v napadeném rozsudku, došlo by tím k legalizaci obcházení zákona a vytvoření prostoru pro korupční prostředí v rámci výběrového řízení. Důsledkem toho by byla bezbřehá svévole zadavatele při výběru vhodného uchazeče; aplikace zákona o veřejných zakázkách by se stala ryze formálním aktem ke splnění zcela formálních podmínek zadávacího řízení. Zadavateli by pouze stačilo s vybraným uchazečem urychleně uzavřít smlouvu, a dalším uchazečům tak zcela znemožnit legální obranu vůči jeho krokům.

[8] Podle názoru stěžovatelky krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nevyhodnotil postup zadavatele. Stěžovatelka se řádně zúčastnila zadávacího řízení a splnila základní hodnotící

pokračování

kritérium – nejnižší nabídkovou cenu. Přesto zadavatel její nabídku vyloučil a rozhodl o výběru uchazeče, jehož nabídková cena byla dvojnásobná. Poté, co zadavatel rozhodl o námitkách stěžovatelky, uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem. Tím, že nevyčkal rozhodnutí žalovaného o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele, zmařil zcela vědomě a cíleně účinnost úkonů stěžovatelky. V tom stěžovatelka spatřuje obcházení zákona.

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že námitky stěžovatelky jsou velmi obecné a zcela liché. Připomněl, že správní řízení na návrh není jedinou cestou obrany proti postupu zadavatele. Existuje zde možnost zahájení řízení o správním deliktu, jehož výsledek může mít význam pro civilní řízení o náhradu škody, respektive ušlého zisku. Nebylo ani v pravomoci krajského soudu zabývat se věcně postupem zadavatele s ohledem na to, že soud mohl v souladu s § 75 s. ř. s. přezkoumat pouze rozhodnutí, které bylo napadeno správní žalobou. S právním posouzením věci krajským soudem se žalovaný ztotožnil. Poukázal přitom na vývoj právní úpravy, tj. na § 257 odst. 1 písm. j) nyní účinného zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), podle něhož je žalovaný povinen usnesením návrhové řízení zastavit ve chvíli, kdy dojde k uzavření smlouvy.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§102 s. ř. s.) a důvody které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58).

[13] Nejvyšší správní soud ve světle výše uvedeného nemůže odhlédnout od skutečnosti, že námitky uplatněné v kasační stížnosti se téměř kryjí s námitkami žalobními. Stěžovatelka totiž v podstatné části kasační stížnosti jen opakuje argumentaci, která již byla vypořádána v řízení před krajským soudem. V této souvislosti je nutno poukázat na judikaturu zdejšího soudu, podle níž „stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103

odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevyčerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřijatelnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)“ (rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40).

[14] Jak již bylo uvedeno výše, tímto směrem kasační argumentace stěžovatelky v zásadě vedena není. Naopak, důvody kasační stížnosti jsou stěžovatelkou definovány natolik obecně, že její podání je na samé hranici projednatelnosti. Nejvyšší správní soud se z hlediska rozsahu přezkumu proto může vyjádřit prakticky jen k tomu, zda jsou závěry krajského soudu přezkoumatelné.

[15] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak Nejvyššího správního soudu. Platí, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Za nepřezkoumatelné lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Zároveň ovšem nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85).

[16] Dále je třeba připomenout, že povinností soudu není výslovně reagovat na každé žalobní tvrzení, postaví-li soud své závěry na ucelené argumentaci, která věcně pokryje všechny argumentační pozice žaloby (k tomu srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, či rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 12. 2015, sp. zn. 2 As 44/2013).

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitky proti postupu ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu na situaci, kdy dojde k ukončení zadávacího řízení uzavřením smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, byly krajským soudem srozumitelně a přezkoumatelně vypořádány a zodpovězeny. Krajský soud vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu a jeho úvahy v posuzované věci jsou dostatečně zřetelné a logické. Krajský soud se přitom opřel o konstantní judikaturu kasačního soudu týkající se skutkově i právně obdobných případů jako je nyní projednávaná věc. Proti jeho závěrům nestaví stěžovatelka žádnou vlastní konkurující úvahu a Nejvyšší správní soud se proto z hlediska právního hodnocení věci prakticky nemá čím zabývat.

[18] Lze proto alespoň v rovině obecné uvést, že závěry vyplývající z rozsudků tohoto soudu, na které krajský soud v napadeném rozsudku odkázal (zejména č. j. 4 As 249/2014 - 43 a č. j. 3 As 276/2015 - 157) byly potvrzeny i recentní judikaturou Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 18. 9. 2019, č. j. 3 As 184/2019 - 203, Nejvyšší správní soud konstatoval, že

pokračování

důvod pro zastavení přezkumného řízení v případě uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky byl za účinnosti zákona o veřejných zakázkách (jehož úprava byla obsahově shodná se ZZVZ, který byl ve zmiňované věci aplikován) dovozován z obecné úpravy správního řízení, konkrétně z § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Správnost tohoto výkladu potvrzuje skutečnost, že uvedený postup je v nyní účinném ZZVZ již zakotven výslovně, a to v § 257 písm. j), podle něhož úřad (tj. žalovaný) zahájené řízení usnesením zastaví, „*jestliže zadavatel v průběhu správního řízení uzavřel smlouvu na plnění předmětu přezkoumávané veřejné zakázky*“. Ani v případě, že by k uzavření smlouvy došlo v rozporu se zákonem (respektive v rozporu s vydaným předběžným opatřením, jak tomu bylo v odkazované věci), není možné existenci takové smlouvy ignorovat a pokračovat v přezkumu úkonů zadavatele; i v tomto případě je zadávací řízení skončeno.

[19] Stěžovatelka krajskému soudu dále vytýkala, že nevyhodnotil postup zadavatele v řízení o veřejné zakázce, ačkoli vady zadávacího řízení namítala již v žalobě. Postup zadavatele stěžovatelka označila za účelový, s cílem zmařit její procesní úkony v řízení před žalovaným. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud se k této námitce sice výslovně nevyjádřil, zaujal k ní však stanovisko implicitně. Jak již bylo uvedeno, krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že uzavřením smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky byly naplněny podmínky pro zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele *per se*, neboť odpadl předmět tohoto řízení, jímž je trvalý zadávací řízení (viz odkazovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 4 As 249/2014 - 43, bod [19]). Jestliže tedy krajský soud shledal existenci podmínek, které brání tomu, aby žalovaný mohl ve věci meritorně rozhodnout, vyplývá z toho také implicitní závěr, že se ani sám nemohl důvodností návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele zabývat. Absence explicitní reakce na tuto námitku proto není vadou, pro kterou by bylo třeba jeho napadený rozsudek zrušit.

[20] Krajský soud dále nepominul argumentaci stěžovatelky, že zastavení řízení pro uzavření smlouvy legalizuje obcházení zákona zadavateli a vytváří prostředí pro korupci. K této námitce se vyjádřil na straně 8 až 9 napadeného rozsudku, kde připomněl, že zastavení řízení o návrhu není na překážku vedení řízení o správním deliktu zadavatele dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Pokud totiž v průběhu řízení žalovaný zjistí skutečnosti nasvědčující tomu, že zadavatel porušil kvalifikovaným způsobem postup předepsaný pro zadávání veřejných zakázek, má povinnost zahájit řízení o správním deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Pro navrhovatele pak výsledek tohoto řízení může mít význam z hlediska náhrady škody, které se může domáhat cestou občanského soudního řízení. Krajský soud tedy neshledal tuto námitku důvodnou a tento závěr podepřel úvahou o konsekvencích vadného zadávacího řízení v rovině civilněprávní i správněprávní. Nejvyšší správní soud shledává tyto závěry přezkoumatelnými i věcně správnými. Stěžovatelka proti nim opět nestaví žádné konkrétní argumenty a omezuje se na prostý nesouhlas se závěry krajského soudu. I tato část kasační stížnosti tak nedává Nejvyššímu správnímu soudu prostor k tomu, aby se k ní věcně vyjádřil podrobněji. Pouze *obiter dictum* zdejší soud dodává, že neúspěšný uchazeč nezůstává v důsledku zastavení řízení o přezkumu úkonů zadavatele z důvodu uzavření smlouvy na veřejnou zakázku zcela bez možnosti obrany, ani pokud jde o samotný výsledek zadávacího řízení. Zde lze poukázat na institut řízení o uložení nápravného opatření ve formě zákazu plnění smlouvy podle § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, které je oprávněn vyvolat svým návrhem i neúspěšný uchazeč – v daném případě stěžovatelka (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 7. 2017, č. j. 3 As 133/2016 - 61). Vyvolat toto řízení stěžovatelce nic nebránilo.

[21] Lze uzavřít, že krajský soud ve svém rozsudku posoudil všechny pro věc relevantní žalobní námitky. Odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Z porovnání obsahu žaloby a odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že se soud všemi body žaloby zabýval a ke všem námitkám zaujal stanovisko. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jí proto rozsudkem zamítl.

[22] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého *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*. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 19. prosince 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu