



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **FIRESTA-Fišer, rekonstrukce, stavby a.s.**, IČO 25317628, se sídlem Mlýnská 388/68, Brno, zast. Mgr. Janem Tejkalem, advokátem, se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 12. 2016, č. j. ÚOHS-R314/2015/VZ-49506/2016/323/PMo, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2018, č. j. 62 Af 21/2017 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 7. 9. 2015, č. j. ÚOHS-V0183/2015/VZ-26976/2015/532/ZČa (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), zamítl žádost o vrácení kauce, kterou žalobkyně složila na účet správního orgánu prvního stupně podle § 115 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), v samostatně vedeném řízení před správním orgánem prvního stupně pod sp. zn. ÚOHS-S738/2014/VZ. Uvedené řízení se týkalo návrhu žalobkyně na přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky (Moravskoslezského kraje) s názvem „Silnice 2014 - II. etapa“ v části 1 „Silnice II/457 - rekonstrukce opěrné zdi v obci Jindřichov“ (dále jen „řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky“). Uvedené řízení předseda žalovaného zastavil podle § 66 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách pro zpětvzetí tohoto návrhu žalobkyní.

[2] Předseda žalovaného (dále v textu již také jen „žalovaný“) v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl rozklad podaný žalobkyní a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl výše uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalovaný nebyl oprávněn zahájit a vést samostatné správní řízení o vrácení kauce. Složení kauce je procesní podmínkou vedení řízení před žalovaným, které směřuje k rozhodnutí o uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách ve spojení s § 115 odst. 1 téhož zákona. Její výše však nemá vliv na výsledek řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Z uvedeného důvodu je potřeba zákonnost výše kauce, resp. i její vrácení, řešit v samostatném řízení. Svoje úvahy krajský soud opřel též o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2014, č. j. 1 As 61/2014 - 42. Žalovaný podle krajského soudu nepochybil, pokud ve věci požadavku žalobkyně na vrácení kauce zahájil samostatné řízení a v rámci něj rozhodl.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani s argumentací žalobkyně, že postup žalovaného byl zmatečný, neboť se v napadeném rozhodnutí vyjádřil i k podnětu žalobkyně k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Krajský soud dovodil, že výrok napadeného rozhodnutí potvrzuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v otázce vrácení kauce, jež je předmětem tohoto samostatného řízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný sice vyjádřil též k podmínkám zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky, podle krajského soudu tak ale učinil nad rámec rozhodovacích důvodů a pouze z důvodu komplexnosti. Napadené rozhodnutí tudíž krajský soud neshledal z uvedeného důvodu zmatečným.

[6] Nakonec krajský soud odmítl jako neopodstatněnou i námitku, podle níž žalovaný pochybil, zastavil-li samostatně vedené řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky podle § 66 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách a nikoliv podle § 66 odst. 1 písm. g) téhož zákona. Krajský soud shledal, že otázka vrácení kauce, jež je předmětem nynějšího řízení, je pouhým důsledkem rozhodnutí předsedy žalovaného o zastavení jiného, samostatně vedeného, řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Kauce se na základě uvedeného rozhodnutí stala podle § 115 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách příjmem státního rozpočtu. Žalovaný tedy v řízení, jehož se týká nynější věc, správně rozhodl o jejím nevrácení. Žalobkyně mohla napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Avšak posouzení zákonnosti a správnosti postupu žalovaného v uvedeném samostatném řízení přesahuje meze soudního přezkumu v nyní posuzované věci. V ní jde výlučně o přezkum rozhodnutí o vrácení kauce.

III.

pokračování

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek, jakož i napadené rozhodnutí včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, zrušit.

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítá, že se krajský soud dostatečně nezabýval její žalobní argumentací týkající se nezbytnosti zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Souhlasil sice se závěrem krajského soudu, že v nynější věci nemohl přezkoumat rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení vydané v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky, ale přesto namítá, že krajský soud mohl přezkoumat úvahy žalovaného o naplnění podmínek pro zahájení přezkumného řízení obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. podléhající soudnímu přezkumu.

[9] Stěžovatelka, ač si je vědoma, že na zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu nemá subjektivní právo, poukazuje na nesprávné posouzení přípustnosti zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu žalovaným. Podmínky pro zahájení přezkumného řízení totiž byly podle stěžovatelky naplněny, neboť žalovaný měl řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných zakázkách, nikoliv podle § 66 odst. 1 písm. a) téhož zákona, jak chybně učinil. Rozhodnutí žalovaného v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky tudíž nebylo v souladu s právními předpisy a nezahájením přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces. Krajský soud se těmito otázkám nevěnoval, proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Podle stěžovatelky je ale napadený rozsudek též nezákonný z důvodu nesprávného posouzení otázky, zda měl žalovaný zahájit přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Byť se krajský soud k této otázce výslovně nevyjádřil, jím přijatý závěr lze z napadeného rozsudku dovodit.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelka dostatečně konkrétně odůvodňuje pouze námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Žalobní námitky směřující proti úvahám žalovaného o nezahájení přezkumného řízení v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky (jež vyslovil v napadeném rozhodnutí) však nemohly založit povinnost soudu k přezkoumání jejich správnosti, neboť námitky se vztahují k otázkám jdoucím nad rámec důvodů zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vrácení kaucí. Napadené rozhodnutí na nich není založeno. Z napadeného rozsudku vyplývá, jaký názor krajský soud zaujal v otázce soudního přezkumu závěrů o možnosti zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky a taktéž z něj vyplývá, proč krajský soud napadené rozhodnutí z tohoto důvodu nepřezkoumal. Napadený rozsudek tudíž netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a charakter části odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve které se žalovaný zabýval naplněním důvodů pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, posoudil krajský soud správně jako jdoucí nad rámec rozhodovacích důvodů. Ve zbytku žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, se kterým se ztotožňuje.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů stěžovatelka dovozuje z toho, že se krajský soud výslovně nevyjádřil k žalobní námitce mířící proti úvahám žalovaného vyjádřeným v napadeném rozhodnutí o podmínkách zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky.

[14] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 As 27/2004 - 74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[15] Uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a předestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci vypořádal. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).

[16] Stěžovatelkou tvrzeného opomenutí se krajský soud nedopustil. S žalobní argumentací týkající se posouzení podmínek pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky, k nimž se žalovaný v napadeném rozhodnutí také vyjadřoval, se krajský soud vypořádal, neboť v bodě 14. napadeného rozsudku uzavřel, že „výrok nyní napadeného rozhodnutí potvrzuje prvostupňové rozhodnutí v otázce samotné kauce a toliko v odůvodnění (zřejmě pro komplexnost) se nad rámec důvodů (zvýrazněno nyní soudem) k zamítnutí rozkladu vyjadřuje i k možnosti zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu a obnovy řízení podle § 100 správního řádu, aniž by na tom cokoli měnila i samostatná navazující intimace nedostatku důvodů k takovému postupu“.

pokračování

[17] Skutečnost, že tuto žalobní námitku krajský soud posoudil a shledal ji nedůvodnou lze ostatně dovodit i z dalších částí napadeného rozsudku (srov. zejm. odst. 15. až 18. odůvodnění). Krajský soud mimo jiné dovodil, že „jestliže žalobce nesouhlasil se zastavením řízení po zpětuzetí návrhu podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu, nemohl se sice proti tomuto rozhodnutí již odvolat (podat rozklad), mohl je však napadat ve správním soudnictví žalobou podle § 65 s. ř. s., v níž by argumentoval kupř. právě tak, jak argumentuje nyní, tj. povinností žalovaného řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, s čímž by nebyl spojen důsledek propadnutí kaucí ve smyslu § 115 odst. 2 ZVZ, nýbrž vrácení kaucí podle § 115 odst. 3 ZVZ. Taková žaloba by podle zdejšího soudu nemohla být pokládána za žalobu nepřipustnou (...), je-li od použití § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu na straně jedné a § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu na straně druhé odvislý zcela odlišný osud složené kaucí (§ 115 odst. 2 ZVZ oproti § 115 odst. 3 ZVZ). V takovém řízení před správním soudem by mohla být právě řešena jak otázka posloupnosti postupně nastalých důvodů pro zastavení řízení před žalovaným (...), tak otázka případného odklonu žalovaného (...) od jeho předchozí rozhodovací praxe (...).“ Krajský soud nakonec uzavřel, že „[p]řezkum samotné správnosti postupu žalovaného v řízení ve věci sp. zn. ÚOHS-S738/2014/VZ (...) by již přesahoval meze přezkumu v nyní posuzované věci.“ Skutečnost, že krajský soud nepodrobil meritornímu přezkumu úvahy žalovaného vyslovené nad rámec rozhodovacích důvodů v napadeném rozhodnutí k možnosti zahájit přezkumné řízení týkající se předchozího samostatného řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky (vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S738/2014/VZ), nepředstavuje pochybení, které by způsobovalo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Naopak krajským soudem provedené vypořádání uvedené žalobní námitky, jež směřovala mimo důvody, na nichž bylo založeno napadené rozhodnutí, považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné, přiléhavé a také zcela srozumitelné.

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že napadený rozsudek nevykazuje vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, krajský soud nosné části žalobní argumentace posoudil, tudíž kasační soud tuto stěžovatelčinu námitku shledal nedůvodnou.

[19] Stěžovatelka uplatnila též kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítala, že rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení, kterým ukončil řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky, nebylo v souladu s právními předpisy a nezahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu představovalo porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces. Krajský soud tuto otázku nesprávně posoudil.

[20] Nutno předeslat, že stěžovatelka si protiřečí, pokud na straně jedné vytýká krajskému soudu, že se uvedenou námitkou nezabýval, proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (k tomu srovnej odůvodnění výše), na straně druhé však dovozuje, že úvahy krajského soudu k této otázce z napadeného rozsudku vyplývají, avšak jsou nesprávné, a proto je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V čem tato nesprávnost právních závěrů spočívá, stěžovatelka neuvádí. Nejvyšší správní soud se tudíž k uvedené otázce tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku může vyjádřit pouze v obecné rovině.

[21] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v řízení o žalobě, jejímž předmětem je přezkum rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelčiny žádosti o vrácení kaucí podle § 115 zákona o veřejných zakázkách, nemohou najít opodstatnění námitky týkající se nezákonnosti

rozhodnutí o zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. To žalovaný vydal v samostatném řízení pod sp. zn. ÚOHS-S738/2014/VZ, jež bylo pravomocně ukončeno dne 27. 4. 2015 (o čemž není sporu), tedy ještě před podáním stěžovatelčiny žádosti o vrácení kauce (ze dne 28. 7. 2015). To také přílehavě vysvětlil krajský soud v napadeném rozsudku.

[22] Rozhodovacím důvodem napadeného rozhodnutí (o vrácení kauce) v nynějším řízení nemohlo být ani posouzení naplnění podmínek pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. V posuzované věci totiž byly pro výsledek řízení podstatné pouze skutečnosti týkající se naplnění zákonných předpokladů podle § 115 zákona o veřejných zakázkách pro vrácení kauce složené stěžovatelkou v předchozím pravomocně ukončeném správním řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Tedy pouze proti těm důvodům, o něž se opíral výrok napadeného rozhodnutí (*ratio decidendi*) týkajícím se předpokladů pro vrácení kauce na základě žádosti, mohla stěžovatelka brojit v souzené věci. Takové námitky však neuplatňovala. Vyjádření žalovaného k možnostem a předpokladům zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky, které zahrnul do odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalovaný uvedl nad rámec rozhodovacích důvodů. Tyto úvahy se ale nevztahují k výroku napadeného rozhodnutí a výsledku uvedeného řízení (nevrácení kauce).

[23] Ostatně k této otázce se rovněž správně vyjádřil již krajský soud, a to především v odstavci 16. napadeného rozsudku, který byl výše citován (srov. odstavci [18]). Krajský soud předestřel stěžovateli procesní postup, kterým mohla brojit proti rozhodnutí o zastavení řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky v souladu s právními předpisy a domoci se soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí. Takovým postupem však není podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu učiněný v nynějším řízení o vrácení kauce. S úvahami krajského soudu se i kasační soud plně ztotožňuje a nepovažuje za potřebné k nim cokoliv dalšího uvádět.

[24] Nejvyšší správní soud tak pouze opakuje, že na zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu nemá stěžovatelka subjektivní právo a tato volná správní úvaha nepodléhá soudnímu přezkumu. To ostatně stěžovatelka sama v kasační stížnosti připomíná. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nad rámec potřebného odůvodnění uvede důvody, které jej vedou k nezahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu v jiném u něj vedeném řízení. Nelze totiž přisvědčit stěžovateli, že takové úvahy, jsou-li obsaženy v rozhodnutí, jehož předmětem je jiná právní otázka (zde vrácení kauce), může založit jejich soudní přezkoumatelnost na základě žaloby podle § 65 s. ř. s., jak přesto stěžovatelka dovozuje. Správní řád totiž předpokládá jiný způsob vypořádání návrhu na zahájení přezkumného řízení podaného účastníkem (srov. § 94 odst. 1 správního řádu), a to sdělením podle části čtvrté správního řádu.

[25] Lze tak pro přehlednost odkázat na předchozí judikaturní závěry kasačního soudu, které ohledně zahájení přezkumného řízení a možnosti soudního přezkumu vyslovil například v rozsudku ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 293/2016 - 51. Podle něj „[p]řezkumné řízení je na rozdíl od obnovy dozorčím prostředkem, jehož použití je zcela na vůli správního

pokračování

orgánu. Účastník může dát k zahájení přezkumného řízení pouze podnět, nenáleží mu právo na jeho zahájení. Sdělení správního orgánu o tom, že podnět není důvodný a že přezkumné řízení zahájeno nebude, proto nijak nezasahuje do účastnických práv a nepodléhá soudnímu přezkumu (viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS.“ uvedené platí beze zbytku i v souzené věci.

[26] Stěžovatelčina námitka o tom, že nezahájením přezkumného řízení v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces, je tudíž nedůvodná a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není naplněn.

VI.

[27] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka, která neměla v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 9. prosince 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu