



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Frank Bold Advokáti, s.r.o.**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, zast. Mgr. Martinem Kornelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Zámecká 488/20, Ostrava, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Svaz měst a obcí České republiky, se sídlem 5. května 1640/65, Nusle, Praha 4, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2018, č. j. ÚOHS-R0186/2017/VZ-01325/2018/323/LVa, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2019 (správně ze dne 30. 1. 2020), č. j. 30 Af 31/2018-91,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2019 (správně ze dne 30. 1. 2020), č. j. 30 Af 31/2018-91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „zadavatel“), nevyhověla rozhodnutím ze dne 8. 9. 2017 (dále jen „rozhodnutí o námitkách“), námitkám žalobkyně podle § 245 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), kterými brojila proti zadávacím podmínkám veřejné zakázky „*Právní poradenství pro Centra společných služeb obcí II*“.

[2] Žalovaný usnesením ze dne 10. 10. 2017, č. j. ÚOHS-S0380/2017/VZ-28389/2017/542/Eše (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), zastavil řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky podle § 257 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť žalobkyně k návrhu na zahájení uvedeného řízení nepřipojila doklad o doručení námitek zadavateli.

[3] Předseda žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

II.

[4] Žalobkyně se u Krajského soudu v Brně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného. Krajský soud rozsudkem č. j. 30 Af 31/2018-91, vydaným dne 30. 1. 2020, obsahujícím nesprávný rok vydání 2019 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud se předně zabýval námitkou týkající se výkladu § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek předsedou žalovaného. Námitku, podle níž žalovaný uvedené ustanovení nesprávně vyložil, shledal důvodnou. Krajský soud dovodil, že návrh na přezkoumání úkonů zadavatele musí kromě obecných náležitostí podle správního řádu obsahovat i speciální náležitosti vyplývající ze zákona o zadávání veřejných zakázek, mimo jiné doklad o doručení námitek zadavateli. Tento doklad a jeho náležitosti však zákon blíže nespecifikuje. Na základě svých předchozích rozsudků ze dne 18. 10. 2017, č. j. 30 Af 97/2016-84, ze dne 17. 10. 2018, č. j. 31 Af 27/2017-382, ze dne 18. 10. 2017, č. j. 30 Af 118/2016-63, a také rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 369/2017-46, a ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 As 364/2017-47, dospěl krajský soud k závěru, že dokladem o doručení námitek zadavateli nemusí být nutně formální doklad stvrzující přesné datum doručení námitek, ale postačuje jakýkoliv doklad, z něž lze seznat, že námitky byly zadavateli doručeny.

[6] Podle krajského soudu je smyslem a účelem požadavku na doložení dokladu o doručení námitek zadavateli podle zákona o zadávání veřejných zakázek, aby žalovaný získal jistotu, že před podáním návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele proběhlo řízení podle § 241 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek u zadavatele, neboť se jedná o první obligatorní možnost řešení sporu, která je předpokladem pro další řízení u žalovaného. Účelem dokladu o doručení je tedy prokázat, že navrhovatel před podáním návrhu na zahájení správního řízení vyčerpal možnost nápravy přímo u zadavatele podáním námitek.

[7] Z dokladů, resp. důkazů, které žalobkyně předložila žalovanému společně s návrhem na přezkoumání úkonů zadavatele, lze podle krajského soudu dospět k závěru, že námitky byly zadavateli doručeny řádně a včas. Není podle něj podstatné, aby bylo postaveno na jisto, kdy přesně byly námitky zadavateli doručeny, nýbrž stačí zjištění, že mu skutečně doručeny byly. Tuto skutečnost prokazuje v daném případě žalobcem předložené rozhodnutí o námitkách. Pokud by byly námitky opožděné, zadavatel by je odmítl podle § 245 odst. 3 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. V nyní projednávané věci však zadavatel námitky věcně přezkoumal. Krajský soud z toho usoudil, že byly včasné. Konkrétní datum doručení námitek zadavateli je navíc pro žalovaného bezpředmětné, neboť žalovanému podle krajského soudu nenaznačí, zda u něj podala žalobkyně návrh na přezkoumání úkonů zadavatele včas či nikoliv. Lhůta pro podání návrhu na přezkoumání postupu zadavatele u žalovaného je svázána se dnem vydání rozhodnutí o námitkách, případně se dnem odeslání námitek zadavateli, nikoliv s okamžikem jejich doručení zadavateli. Včasnost podaného návrhu žalovaný prověřuje v součinnosti se zadavatelem, neboť pouhá znalost data doručení námitek zadavateli

pokračování

neumožňuje žalovanému ověřit dodržení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení před ním. Žalovaný je vždy povinen povahu dokladu o doručení námitek posuzovat individuálně, ve vztahu ke všem okolnostem případu. Z uvedeného důvodu podle krajského soudu v nynější věci postačovalo, že žalobkyně prokázala (předložením rozhodnutí o námitkách), že je podala.

[8] K úvaze žalovaného, podle níž datum doručení námitek zadavateli určuje počátek lhůty, po kterou nesmí zadavatel v případě podání návrhu uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky, krajský soud uvedl, že počátek běhu tzv. blokační lhůty je vázán podle § 246 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek na okamžik zahájení řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele u žalovaného, nikoliv na den doručení námitek zadavateli.

[9] Krajský soud závěrem nepřisvědčil námitce, podle níž žalovaný pochybil, pokud žalobkyni nevyzval k odstranění nedostatku návrhu spočívajícího v nedoložení dokladu o doručení námitek. Podle krajského soudu je nepředložení tohoto dokladu ve smyslu § 257 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek neodstranitelnou vadou návrhu, která má za následek zastavení řízení. Žalovaný tedy nebyl povinen žalobkyni k doložení tohoto dokladu dodatečně vyzývat. Uvedený procesní postup žalovaného, který k výzvě nepřistoupil, tudíž krajský soud považoval za správný.

III.

[10] Proti napadenému rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel namítá, že se krajský soud v napadeném rozsudku odchýlil od svých rozhodnutí v obdobných věcech, a tudíž byl povinen v napadeném rozsudku změnu svého postoje náležitě odůvodnit. O to víc, jestliže o závěry uvedených rozsudků (na něž krajský soud odkazoval, avšak přesto se od nich odchýlil) opřel své rozhodnutí již stěžovatel a argumentoval jimi i ve vyjádření k žalobě. Změnu svého právního názoru oproti předchozí judikatuře však krajský soud podle stěžovatele neodůvodnil. Žalovaný upozorňuje, že krajský soud shledal, že z jeho jiného rozsudku ze dne 18. 10. 2017, č. j. 30 Af 97/2016-84, vyplývá, že rozhodnutí o námitkách, které neobsahuje údaj o datu doručení námitek zadavateli, může přesto být dokladem o doručení námitek ve smyslu § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Takový závěr však podle stěžovatele ze zmíněného rozsudku dovodit nelze. Stěžovatel se dovolává i rozsudku krajského soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 31 Af 27/2017-382, na nějž také odkazuje napadený rozsudek, podle nějž *„může být dokladem o doručení vše, co vede k naplnění smyslu a účelu ustanovení § 114 odst. 3 zákona, tj. k prokázání řádného a včasného podání námitek zadavateli, včetně toho, kdy k němu došlo a od jakého okamžiku je potřeba počítat běh odpovídajících zákonných lhůt“*. Tento citovaný závěr je však v rozporu s odůvodněním napadeného rozsudku, konkrétně s jeho odstavcem 37. Krajský soud tak podle stěžovatele zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů; odchýlil se od závěrů jeho předchozích rozsudků, na něž však v napadeném rozsudku odkazoval.

[12] Nesouhlasně se stěžovatel vyjadřuje i k závěru krajského soudu, podle kterého z dokladu o doručení námitek nemusí být zjistitelné datum doručení námitek zadavateli,

neboť znalost tohoto data nemá pro stěžovatele význam při posuzování naplnění podmínek řízení. Stěžovatel naopak tvrdí, že význam tohoto dokladu pro samotné řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele spočívá zejména v určení, zda podání návrhu předcházelo včasné podání námitek ve smyslu § 242 zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel tak musí získat jistotu nejen ohledně toho, že před podáním návrhu proběhlo námitkové řízení, ale rovněž o tom, že se tak stalo na základě včas podaných námitek. Žalobkyně je tudíž povinna prostřednictvím dokladu o doručení námitek prokázat také datum jejich doručení zadavateli. Znalost uvedené skutečnosti napomůže stěžovateli k rychlému vyřízení věci. Podle mínění stěžovatele je žádoucí, aby řízení, u něž nejsou splněny podmínky, vedl co nejkratší dobu, a to například proto, že následně začíná běžet blokační lhůta podle § 246 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek.

[13] V nynějším případě lhůta pro podání nabídek skončila dne 28. 8. 2017 a tento den byl i posledním dnem lhůty pro podání námitek proti zadávací dokumentaci. V rozhodnutí zadavatele o námitkách bylo uvedeno, že námitky proti zadávacím podmínkám byly ze dne 25. 8. 2017. Stěžovatel tedy nebyl v šetřeném případě schopen při podání návrhu posoudit, zda mu předcházely včas podané námitky jenom proto, že žalobkyně nedoložila doklad o jejich doručení zadavateli, z něž by datum jejich doručení vyplynulo. Následně v doplnění rozkladu však žalobkyně doložila, že námitky byly zadavateli doručeny dne 28. 8. 2017. Pouze ze skutečnosti, že zadavatel námitky neodmítl, a přezkoumal je věcně, přitom podle stěžovatele nevyplývá, že byly splněny podmínky pro věcné posouzení a že nebylo na místě jejich odmítnutí z důvodu opožděného podání. Posouzení včasnosti podaných námitek ze strany zadavatele nemusí být vždy správné a vybraný dodavatel jako účastník řízení pak nemá doplácet na nesprávný či nezákonný postup zadavatele. Je tedy nezbytné, aby stěžovatel obdržel spolu s návrhem i informaci o datu doručení námitek zadavateli, aby mohl sám posoudit, zda byly námitky zadavateli doručeny včas.

[14] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 4. 2020, č. j. ÚOHS-10963/2020/323/PMo, kterým zrušil rozhodnutí o námitkách a řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele zastavil, neboť zadavatel rozhodl dne 5. 4. 2018 o zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku „*Právní poradenství pro Centra společných služeb obcí II*“ podle § 127 odst. 2 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek.

IV.

[15] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou a plně se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Ten je podle ní jasně i podrobně odůvodněn a je v souladu s právními předpisy.

[16] S odkazem na rozsudek krajského soudu č. j. 30 Af 97/2016-84, žalobkyně uvádí, že nelze trvat na uvedení data doručení námitek zadavateli v rozhodnutí o námitkách. Podstatné je to, že žalobkyně v nynější věci doručila zadavateli námitky, čímž splnila svoji zákonnou povinnost. Doručila je včas a teprve poté, co je zadavatel zamítl, se obrátila na stěžovatele s návrhem na přezkoumání jeho postupu. Včasnost jejich námitek je patrná mimo jiné z postupu zadavatele, který pozdní doručení námitek neshledal a tyto věcně vypořádal. Z § 251 zákona o zadávání veřejných zakázek neplyne požadavek na uvedení údaje o datu

pokračování

doručení námitek, nýbrž je pouze vyžadován doklad o tom, že námitky zadavateli doručeny byly. Účelem daného ustanovení tak je zabezpečit, že stěžovatel věcně projedná jen ty návrhy, které podali účastníci poté, co své námitky řádně a včas uplatnili u zadavatele.

[17] Žalobkyně nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, že zadavatel může pochybit a věcně vypořádá i námitky podané opožděně. Námitky podle žalobkyně musí být podány ve lhůtě stanovené v § 242 zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle § 245 odst. 3 téhož zákona má pak zadavatel povinnost odmítnout námitky, které nesplňují zákonné požadavky. Formální požadavky jsou proto zadavatelem zkoumány přednostně a v případě jejich nedodržení zadavatel bez věcného přezkumu námitky odmítne. Lhůta podle § 242 zákona o veřejných zakázkách je lhůtou hmotněprávní, což znamená, že nejpozději v poslední den lhůty musí uchazeč doručit námitky zadavateli. S ohledem na zásadní význam uvedeného data jak pro zadavatele, tak pro uchazeče lze předpokládat, že si oba uchovají doklad o doručení námitek. Bylo tomu tak i v posuzovaném případě, což vyšlo najevo v řízení před krajským soudem. Zadavatel založil, jak žalobkyně předpokládá, do své dokumentace její námitky s potvrzením o jejich převzetí dne 28. 8. 2017 v 9:45 hod. Těmito námitkami se poté věcně zabýval.

[18] Závěrem žalobkyně dodává, že v nyní projednávané věci byly účastníky řízení u stěžovatele pouze žalobkyně a zadavatel, tudíž stěžovatelovy úvahy o možném nezákonném jednání zadavatele, které by mohlo mít vliv na vybraného dodavatele (pokud by zadavatel věcně přezkoumal opožděně podané námitky), jsou pouze spekulativní.

[19] Osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

V.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Stěžovatel předně namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud neuvedl, z jakého důvodu se odchýlil od svých předešlých rozsudků v obdobných věcech, z nichž v napadeném rozsudku vycházel.

[23] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (např. rozsudky 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). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, z něhož není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci žalobce a proč podřadil popsany skutkový stav pod zvolené právní normy (srov. např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[24] Nejvyšší správní soud vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu výše uvedených judikturních závěrů neshledal. Krajský soud dostatečně objasnil, z jakého skutkového stavu vyšel a jak jej následně právně hodnotil. Vypořádal se dostatečně s jednotlivými námitkami uplatněnými v žalobě a komplexně své závěry ke sporným otázkám vyložil. Skutečnost, že se s nimi stěžovatel neztotožňuje, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nezakládá.

[25] Krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, že „[v] rozsudku ze dne 18. 10. 2017, č. j. 30 Af 97/2016-84, Krajský soud v Brně k povaze ‚dokladu o doručení námitek zadavatelí‘ podle § 114 odst. 3 ve spojení s § 117a písm. d) zákona o veřejných zakázkách vyslovil, že při absenci zákonné definice toho, co se rozumí dokladem o doručení námitek zadavatelí, je třeba za takový doklad považovat v zásadě jakýkoli doklad (např. rozhodnutí o námitkách v návaznosti na podací lístek pošty), z něhož lze bez důvodných pochybností osvědčit okolnosti řádného doručení námitek zadavatelí. Obdobně podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2018, č. j. 31 Af 27/2017-382, může být dokladem o doručení vše, co vede k naplnění smyslu a účelu ustanovení § 114 odst. 3 zákona, tj. k prokázání řádného a včasného podání námitek zadavatelí, včetně toho, kdy k němu došlo a od jakého okamžiku je potřeba počítat běh odpovídajících zákonných lhůt. (...) Dále v rozsudku ze dne 18. 10. 2017, č. j. 30 Af 118/2016-63, Krajský soud v Brně shrnul, že žalovaný mohl a měl jako doklad o doručení námitek akceptovat také rozhodnutí zadavatele o námitkách, v němž byl den doručení výslovně uveden. Suvedeným názorem se plně ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 369/2017-46. Podotkl, že není vyloučeno, aby bylo doručení námitek v souladu s principem volného hodnocení důkazů prokázáno právě rozhodnutím o námitkách. Podle Nejvyššího správního soudu ‚rozhodnutí o námitkách nelze považovat za autoritativní akt orgánu veřejné moci. To však neznamená, že by důkazní hodnota rozhodnutí o námitkách byla bezvýznamná či automaticky nižší než hodnota důkazů jiných.‘ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 9 As 364/2017-47). (...) Z výše uvedené judikatury vyplývá, že dokladem o doručení námitek zadavatelí nemusí nutně být formální doklad stvrzující přesný čas doručení námitek, ale postačuje jakýkoliv doklad naplňující smysl a účel § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.“ (důraz přidán soudem)

[26] Citované závěry z napadeného rozsudku svědčí o tom, že krajský soud závěry, k nimž v nynějším případě dospěl, považoval za souladné s jeho dřívějšími rozhodnutími, na něž v napadeném rozsudku odkazoval. Důvody, pro které krajský soud dospěl k závěrům obsaženým v napadeném rozsudku, v něm nechybí. Skutečnost, zda tyto úvahy ob stojí, je pak věcí posouzení zákonnosti napadeného rozsudku z hlediska výkladu aplikovaných právních norem, zde především § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. V takovém případě se však jedná o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jímž se bude Nejvyšší správní soud zabývat v další části rozsudku.

[27] Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné nejprve shrnout podstatné skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Dne 25. 8. 2017 vyhotovil právní zástupce žalobkyně „Námítky proti zadávacím podmínkám pro veřejnou zakázku s názvem „Právní poradenství pro Centra společných služeb obcí“.“ Dne 8. 9. 2017 vydal zadavatel rozhodnutí o námitkách, které ve vztahu k údaji o doručení námitek zadavatelí uvádí, že se

pokračování

jedná o „rozhodnutí zadavatele o námitkách (...) ze dne 25. 8. 2017.“ Dne 21. 9. 2017 doručila žalobkyně stěžovateli návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, jehož přílohu tvořilo zmíněné rozhodnutí o námitkách ze dne 8. 9. 2017, samotné námitky, „Seznam DSO“ a „Potvrzení o platbě na účtu“. Stěžovatel svým rozhodnutím ze dne 10. 10. 2017 (viz odst. [2]) řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zastavil, neboť žalobkyně spolu s návrhem nepředložila doklad o doručení námitek zadavateli. Proti rozhodnutí žalovaného (stěžovatele) podala žalobkyně dne 23. 10. 2017 rozklad a s jeho doplněním dne 24. 10. 2017 předložila i doklad o doručení námitek, který obsahoval potvrzení zadavatele o jejich převzetí dne 28. 8. 2017 v čase 9:45 hod.

[28] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předesílá, že mezi účastníky není sporné a z judikatury citované krajským soudem v napadeném rozsudku vyplývá, že za doklad o doručení námitek zadavateli lze považovat nejen dodejku (o doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb či ze systému datových schránek), ale za určitých podmínek jím může být i samotné rozhodnutí o námitkách. Judikatura totiž dovozuje, že stěžejní není formální podoba uvedeného dokladu, nýbrž jeho materiální obsah.

[29] Spornou je zde však otázka, zda z takového dokladu o doručení námitek ve smyslu § 251 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, který je třeba přiložit k návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky, musí být zjistitelné datum doručení námitek zadavateli. V tom se stěžovatel s krajským soudem rozchází.

[30] Podle § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, *návrh musí vedle obecných náležitostí podání stanovených správním řádem obsahovat označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovatel vznikla nebo brozí újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, a čeho se navrhovatel domáhá. Navrhovatel je povinen k návrhu připojit v elektronické podobě písemné důkazní prostředky, jejichž provedení navrhl, nejsou-li součástí dokumentace o zadávacím řízení. Součástí návrhu je doklad o složení kauce podle § 255 odst. 1 nebo 2 a v případě návrhu zasílaného Úřadu před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku rovněž doklad o doručení námitek zadavateli.*

[31] Podle § 257 písm. d) téhož zákona, *Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže k návrhu zasílanému Úřadu před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku není připojen doklad o doručení námitek zadavateli.*

[32] Nejvyšší správní soud se otázkami týkajícími se dokladu o doručení námitek zadavateli v minulosti několikrát zabýval. Byť se tato judikatura vztahuje k předchozí právní úpravě obsažené v § 114 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), jak již krajský soud správně poznamenal, tato předchozí úprava je z hlediska požadavku na doložení dokladu o doručení námitek zadavateli shodná s tou obsaženou v zákoně o zadávání veřejných zakázek, o jehož aplikaci se jedná v nynější věci. Judikturní závěry vztahující se k předchozí právní úpravě lze tudíž použít i v posuzovaném případě.

[33] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 9 As 364/2017-47, na který odkazoval i krajský soud, posuzoval spornou otázku, zda lze prokázat doručení námitek rozhodnutím o námitkách, ve kterém je uvedeno datum jejich doručení zadavateli,

tudíž zda takové rozhodnutí lze považovat za doklad o doručení námitek zadavateli ve smyslu § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. V uvedeném rozsudku dovedl, že „[v] projednávaném případě krajský soud dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí zadavatele ve spojení s podacím lístkem a časovou návazností obou dokumentů vytváří ucelený obraz skutečnosti a doklady hodnověrně prokazují datum doručení námitek zadavateli (...). Rozhodnutí o námitkách nelze považovat za autoritativní akt orgánu veřejné moci. To však neznámá, že by důkazní hodnota rozhodnutí o námitkách byla bezvýznamná či automaticky nižší než hodnota důkazů jiných.“ (důraz přidán soudem)

[34] Dále v rozsudku ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 369/2017-46 (vztahujícím se taktéž k předchozí právní úpravě), Nejvyšší správní soud dovedl, že „[c]o se týče kasační námítky týkající se právního posouzení charakteru uvedení data doručení námitek v samotném rozhodnutí zadavatele, i zde Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu (...). Není tedy vyloučeno, aby bylo doručení námitek prokázáno právě tímto důkazem, což je v souladu s principem volného hodnocení důkazů.“ (důraz přidán soudem). V tam projednávané věci bylo opět podstatným prokázání okamžiku doručení námitek zadavateli, a to v návaznosti na dodejku z datové schránky navrhovatele, která obsahovala datum dodání námitek do datové schránky zadavatele. Řešenou spornou otázkou byla možnost prokázat datum doručení námitek zadavateli rozhodnutím o námitkách, v němž bylo toto datum uvedeno, jako tomu bylo také v již výše zmíněném rozsudku č. j. 9 As 364/2017-47.

[35] Z citované judikatury tedy plyne nepochybný závěr, s nímž se ztotožňuje i čtvrtý senát v nynější věci, že obsahuje-li rozhodnutí o námitkách údaj o datu doručení námitek zadavateli, lze jej považovat za doklad o doručení námitek ve smyslu § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[36] Krajský soud přesto (s odkazem na shora citovanou judikaturu) k nastolené sporné otázce dovedl, že „[z] výše uvedené judikatury vyplývá, že dokladem o doručení námitek zadavateli nemusí nutně být formální doklad stvrzující přesný čas doručení námitek, ale postačuje jakýkoliv doklad naplňující smysl a účel § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.“ (důraz opět přidán soudem) Krajský soud přitom za smysl a účel požadavku na doložení dokladu o doručení námitek zadavateli považuje to, aby stěžovatel získal jistotu, že před podáním návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele proběhlo řízení o námitkách podle § 241 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek.

[37] Nejvyšší správní soud se s uvedeným závěrem krajského soudu beze zbytku neztotožňuje. Naopak setrvává na závěrech, jež dovedla předchozí (již citovaná) judikatura. Ta vychází ze skutečnosti, že smyslem a účelem dokladu o doručení námitek zadavateli je prokázání nejen řádného, ale i včasného doručení námitek zadavateli. Vychází tedy z předpokladu, že uvedeným dokladem se prokazuje nejen samotný fakt, že námitky byly zadavateli vůbec doručeny, což potvrzuje i krajský soud v napadeném rozsudku), ale i kdy se tak stalo. Jinými slovy, doklad o doručení námitek (ať již má jakoukoliv formální podobu), má-li prokazovat včasné uplatnění námitek u zadavatele, musí obsahovat mimo jiné údaj o datu doručení námitek zadavateli.

[38] Přestože ve výše citovaných rozsudcích se jako sporná řešila primárně otázka, jaké listiny či jiné důkazy je možné považovat za doklad o doručení námitek zadavateli veřejné

pokračování

zakázky, nebylo v nich současně žádných pochyb o tom, že zde byla určitá listina (dodejka, podací lístek o odeslání námitek ve spojení s další listinou či samotné rozhodnutí o námitkách), která obsahovala i samotný údaj o konkrétním datu doručení námitek zadavateli. O nezbytnosti tohoto údaje tedy dosavadní judikatura nepochybuje. Neboli závěry přijaté ve zmíněných rozsudcích stojí na úvaze, že povinnost přiložit k návrhu doklad o doručení námitek může být splněna tak, že z připojené listiny, byť se formálně nejedná o dodejku, lze seznat, kdy byly námitky zadavateli doručeny. V nyní projednávané věci však žalobkyně nedoložila ke svému návrhu žádný takový doklad, který by obsahoval konkrétní datum doručení námitek zadavateli. Nemohlo jím být ani rozhodnutí o námitkách, neboť ani to datum doručení námitek zadavateli neobsahovalo, jak výše v odst. [28] uvedeno.

[39] Krajský soud však dospěl k závěru opačnému a dovedl, že doklad o doručení námitek zadavateli nemusí údaj o datu jejich doručení obsahovat a postačuje, že z uvedené dokladu vyplývá samotný akt doručení námitek. Již tím je podle něj naplněn smysl a účel § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Je-li však smyslem a účelem uvedeného ustanovení, aby bylo postaveno na jisto, zda doručení námitek zadavateli bylo řádné a včasné, je zřejmé, že bez uvedení data doručení v dokladu o doručení námitek nemůže být takový účel naplněn. Krajský soud při posouzení uvedené otázky pochybil a závěry jím přijaté z dosavadní judikatury, o niž se sám opíral, nevyplývají.

[40] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem neztotožňuje ani v úvaze, podle níž pokud zadavatel námitky neodmítl podle § 245 odst. 3 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek a věcně je přezkoumal, již to samo o sobě presumuje, že námitky byly podány včas. Kasační soud nehodlá na straně jedné zpochybňovat závěr vyslovený dříve v rozsudku č. j. 9 As 364/2017-47, podle nějž není důvod se domnívat, že zadavatelé při rozhodování o námitkách nepostupují obezřetně či dokonce uvádí úmyslně nepravdivé skutečnosti o dni doručení námitek, na který krajský soud také odkazoval. Na straně druhé však přesto jen z určitého postupu zadavatele (věcného posouzení námitek), aniž rozhodnutí obsahuje buď alespoň údaj o dni doručení námitek, nebo stručnou úvahu o tom, že námitky byly včasné, nelze bez dalšího včasnost námitek dovést; nelze totiž vyloučit pochybení zadavatele o této otázce.

[41] Především však nelze přehlédnout, že stěžovatel je povinen otázku, zda námitky byly u zadavatele řádně a včas uplatněny, samostatně posoudit v řízení o návrhu podle § 249 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek. Být v nynější věci aplikovaná právní úprava neobsahuje výslovně zakotvený požadavek, aby námitky byly u zadavatele podány řádně a včas (na rozdíl od zákona o veřejných zakázkách, který v § 110 odst. 7 tento požadavek uváděl výslovně jako podmínku podání návrhu u stěžovatele), tento požadavek přesto ze zákona o zadávání veřejných zakázek dovést lze. Konkrétně vyplývá z jeho § 257 písm. h), podle nějž je stěžovatel povinen zastavit řízení o návrhu, pokud nebyly námitky u zadavatele uplatněny řádně a včas. Z uvedeného ustanovení lze tudíž dovést nejen to, že požadavek na řádné a včasné podání námitek u zadavatele zůstal zachován, ale i to, že posouzení této otázky náleží v řízení o návrhu právě stěžovateli, a to bez ohledu na skutečnost, zda včasnost podání námitek dříve hodnotil i zadavatel (viz § 245 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek). Je tudíž nepochybné, že doklad o doručení námitek je v tomto směru zcela zásadní listinou, která je způsobilá uvedenou skutečnost prokázat.

Má-li být současně přezkum rozhodnutí zadavatele v řízení u stěžovatele co nejrychlejší a účinný [srov. čl. 1 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek], pak je žádoucí, aby správní orgán měl již na začátku řízení co nejširší okruh podkladů, na základě nichž může o návrhu rozhodovat a posoudit také splnění předpokladů pro vedení řízení před ním. Jedním z nich je i předchozí tzv. námitkové řízení u zadavatele. Bez něj nelze u stěžovatele postup zadavatele meritorně přezkoumat na základě návrhu podle § 249 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek (viz obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 7 As 131/2019-31). Právě i z uvedeného důvodu se uvedení data doručení námitek v dokladu o doručení námitek jeví jako podstatná a právně významná skutečnost, na jejíž uvedení nelze rezignovat. Bez informace o tom, kdy byly námitky zadavateli doručeny, nelze vůbec posoudit, zda byly podány včas. Avšak i to je v řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele třeba posoudit, jak Nejvyšší správní soud vyložil výše.

[42] S ohledem na právě uvedené však nemohou obstát úvahy, jež krajský soud rozvíjí v odstavcích 34. a 35. napadeného rozsudku na podporu svého závěru, že údaj o datu doručení v dokladu o doručení námitek není pro stěžovatele právně významný [jelikož nesvědčí o tom, zda byl návrh u stěžovatele podán včas - počátek lhůty pro podání návrhu není vázán na okamžik doručení námitek zadavateli; jelikož ani počátek tzv. blokační lhůty podle § 246 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, na niž poukazoval stěžovatel ve svém rozhodnutí, není vázán na okamžik doručení námitek stěžovateli, ale na okamžik zahájení řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele]. Krajskému soudu lze tedy přisvědčit, že ne všechny právně významné skutečnosti podle zákona o zadávání veřejných zakázek a lhůty s nimi spojené jsou odvozeny od okamžiku doručení námitek zadavateli. To však na druhou stranu neznamená, že předložení uvedeného dokladu, vyžadovaného zákonem, obsahujícího také údaj o datu doručení námitek, není právně významné vůbec. Je především podstatné, jak správně dovodil i stěžovatel, právě z důvodu ověření včasného podání námitek zadavateli v řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Uvedení data doručení námitek zadavateli v dokladu o doručení (byť jím bude samotné rozhodnutí o námitkách) tedy není údajem zcela samoučelným, nadbytečným a nepotřebným, jak však dovodil krajský soud.

[43] Ze skutečností vyplývajících ze správního spisu v dané věci přitom nebylo možno až do okamžiku doplnění rozkladu žalobkyní (k němuž připojila doklad o doručení námitek zadavateli) seznat, kdy byly zadavateli námitky žalobkyně doručeny, tedy zda byly včasné. Je přitom zřejmé, že tímto dokladem žalobkyně disponovala, ke svému návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele jej tedy nepochybně připojit mohla, avšak neučinila tak. Jelikož stěžovatel zastává názor, potvrzený i krajským soudem (jenž není nyní předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti), že doklad o doručení námitek stěžovatele je jednou ze speciálních náležitostí návrhu vyplývající ze zákona o zadávání veřejných zakázek, jehož nedostatek vede k zastavení řízení podle § 257 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, aniž je současně stěžovatel povinen žalobkyni vyzývat k jeho odstranění, stěžovatel nepochybil, pokud řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky bez dalšího zastavil ve smyslu § 257 písm. d) zákona o zadávání veřejných

pokračování

zakázek. Žalobkyně k návrhu doklad o doručení námitek, obsahující údaj o datu jejich doručení zadavateli, nepřiložila.

[44] Krajský soud naproti tomu pochybil při výkladu § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek a dospěl k nesprávnému závěru o tom, že rozhodnutí o námitkách, v němž není uvedeno konkrétní datum jejich doručení zadavateli, lze přesto považovat za vyhovující doklad o doručení námitek podle tohoto ustanovení. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn.

VI.

[45] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Napadený rozsudek tudíž zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podle něj doklad o doručení námitek zadavateli podle § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek musí obsahovat údaj o datu doručení námitek zadavateli.

[46] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu