



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: **DXC Technology Czech Republic s.r.o.**, se sídlem Pikrtova 1737/1a, Praha, zast. JUDr. Janem Lukešem, Ph.D., advokátem, se sídlem Hybernská 1007/20, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 11. 2021, č. j. ÚOHS-39736/2021/161/ZSř, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 6. 2023, č. j. 29 Af 9/2022-312,

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.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný spojil řízení zahájené z moci úřední a řízení ve věci návrhu společnosti OKsystem a.s. (coby navrhovatele) na přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) při zadávání veřejné zakázky „Podpora, nutný rozvoj a ukončení OKaplikací rezortu MPSV“. Rozhodnutím ze dne 13. 9. 2021, sp. zn. ÚOHS-S0040/2021/VZ, č. j. ÚOHS-31064/2021/500/ISO, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalovaný zadávací řízení zrušil.

[2] Předseda žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl rozklad osoby zúčastněné na řízení a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

pokračování

II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[4] Krajský soud totiž shledal, že žalobkyně není aktivně procesně legitimována k podání žaloby ve smyslu § 65 s. ř. s. Připomněl, že žalobkyně nebyla účastnicí správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a že předmětem správního řízení u žalovaného byla otázka, zda zadavatel pochybil tím, jak stanovil zadávací podmínky a zda i v jiných ohledech postupoval v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“). Přezkum této otázky přitom podle krajského soudu nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobkyně coby jednoho z uchazečů.

[5] Krajský soud ale připustil, že účastenství ve správním řízení není nezbytným předpokladem pro aktivní procesní legitimaci žalobkyně k podání žaloby. Zkoumal tedy, zda se napadené rozhodnutí závazně a autoritativně dotklo právní sféry žalobkyně. Dospěl přitom k závěru, že napadeným rozhodnutím byla jednostranným autoritativním výrokem řešena práva a povinnosti zadavatele, neboť jím bylo zrušeno zadávací řízení a zadavateli byl uložen zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení. Podle krajského soudu tak bylo zasazeno primárně do práv zadavatele a vedle toho mohla být postupem žalovaného dotčena ještě procesní práva navrhovatele OKsystem a.s. Žalobkyni však dovozením závěru o netransparentním stanovení zadávacích podmínek nebyla žádná práva založena, změněna, odejmuta ani závazně určena.

[6] Krajský soud tedy dovodil, že ve správním řízení nebylo rozhodováno o čemkoliv, co by se přímo týkalo práv a povinností žalobkyně. Nesvědčí jí totiž veřejné subjektivní právo být vybrán jako vítězný uchazeč v předmětné veřejné zakázce, ani právo na uzavření smlouvy. Zrušení zadávacího řízení pro žalobkyni znamenal to, že v daný moment nemohla očekávat, že se stane vybraným dodavatelem a bude moci uskutečnit zisk z plnění předmětu veřejné zakázky, což však neznamená přímé dotčení její právní sféry. Krajský soud doplnil, že z napadeného rozhodnutí ani nevyplývalo, že by se žalobkyně nemohla stát vybraným uchazečem v případě nového zadávacího řízení.

III.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka je přesvědčena, že jí aktivní procesní legitimace svědčí. Má za to, že v dané otázce neexistuje ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Cituje řadu jeho rozsudků, z nichž podle ní vyplývá, že skutečnost, že nebyla účastnicí správního řízení u žalovaného, sama o sobě nevyklučuje možnost, aby jí svědčila aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Poukazuje na to, že nyní projednávaný případ je velmi specifický a žalobu je třeba zasadit do jí vylíčeného sledu jednotlivých zadávacích řízení a postupu osoby zúčastněné na řízení a žalovaného. Trvá na tom, že její právní sféra byla dotčena, neboť v důsledku zrušení zadávacího řízení žalovaným ztratila možnost být vybraným dodavatelem a uzavřít s osobou zúčastněnou

na řízení smlouvu a realizovat z jejího plnění zisk. Upozorňuje, že již vynaložila v zadávacím řízení nemalé náklady, které jsou zrušením zadávacího řízení zmařeny.

[9] Nesouhlasí s redukcí možnosti obrátit se na soud pouze z důvodu dotčení některých jejích práv a povinností pro účely podání správní žaloby a poukazuje na to, že právo na soudní ochranu je právem ústavním. Stěžovatelka je přesvědčena, že došlo k dotčení jejích veřejných subjektivních práv, neboť ze zákona o zadávání veřejných zakázek plyne právo na to, aby zadávací řízení proběhlo korektně, v souladu s pravidly stanovenými v uvedeném zákoně. Stěžovatelka připouští, že pokud by závěr žalovaného o tom, že zadavatel nepostupoval v zadávacím řízení v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, byl správný, pak by jistě nemohlo dojít k dotčení jejích veřejných subjektivních práv. Pokud by však tento závěr, na němž žalovaný založil napadené rozhodnutí, správný nebyl, pak by jednoznačně došlo k dotčení stěžovatelčích práv, neboť by zadávací řízení bylo zrušeno z důvodu, který zákon o zadávání veřejných zakázek nestanoví. V prvním výše uvedeném případě by soud shledal nejenom, že žaloba je nedůvodná, ale rovněž, že stěžovatelka nebyla aktivně legitimována. V druhém případě by však stěžovatelka byla aktivně legitimována a její žaloba by byla důvodná.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že ve správním řízení bylo rozhodováno primárně o právech a povinnostech zadavatele a navrhovatele, a proto se napadené rozhodnutí přímo nedotýkalo její právní sféry. I když jí bez dalšího nesvědčí právo na to být vybrán jako vítězný uchazeč v zadávacím řízení, přesto dovozuje, že jí svědčí právo na to, aby zadávací řízení probíhalo korektně. Nezákonným rozhodnutím o zrušení zadávacího řízení byla stěžovatelce odňata možnost být vybraným dodavatelem v zadávacím řízení, zejména za situace, kdy v zadávacím řízení byla jedním z celkově dvou uchazečů. Neztotožňuje se ani s tím, že ze zákona o zadávání veřejných zakázek vyplývá omezení pro jiného dodavatele napadnout rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, což demonstruje na hypotetickém příkladu. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že není vyloučeno, aby byla vybraným uchazečem v dalším nově zahájeném otevřeném řízení. Je přesvědčena, že takový postoj je v rozporu s účelem zákona o zadávání veřejných zakázek. Shrnuje, že by v oblasti zadávání veřejných zakázek měly být přijaty jiné závěry ohledně aktivní procesní legitimace než ty, prezentované v judikatuře, již se dovolal v napadeném usnesení krajský soud.

IV.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s krajským soudem v názoru, že stěžovatelka není aktivně procesně legitimována k podání žaloby, neboť se jím vydaná správní rozhodnutí nedotkla její právní sféry. Judikatura se ustálila na názoru, že účastník zadávacího řízení nemá v zadávacím řízení subjektivní právo na to, aby se stal vybraným dodavatelem, ani na to, aby s ním byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku. Již z toho důvodu je podle žalovaného zjevné, že k zásahu do právní sféry stěžovatelky nemohlo dojít, a to ani v případě, že by žaloba byla po věcné stránce důvodná. Podle žalovaného totiž posouzení aktivní procesní legitimace nemůže být závislé na věcném posouzení žaloby. Účastní-li se uchazeč zadávacího řízení na veřejnou zakázku, pak na sebe bere riziko, že zadávací řízení nebude ukončeno uzavřením smlouvy, ať již v důsledku nezákonného postupu zadavatele či jiných okolností. V dané věci tak nelze identifikovat žádné veřejné subjektivní právo stěžovatelky, kterému by byla právními předpisy

pokračování

poskytována ochrana a které by bylo v důsledku napadeného rozhodnutí porušeno či do kterého by bylo zasaženo. Žalovaný poukazuje na to, že tato otázka již byla správními soudy definitivně vyřešena. Byť nezpochybňuje, že stěžovatelka může pociťovat újmu v důsledku již vynaložených nákladů na účast v zadávacím řízení, tato může být zhojena účastí v novém zadávacím řízení či případným uplatněním soukromoprávních nároků vůči zadavateli.

V.

[12] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelkou v kasační stížnosti citovaná judikatura se týká buď otázky, zda je aktivní legitimace spojená s účastenstvím v předchozím správním řízení, nebo otázky, zda je třeba, aby k doložení aktivní procesní legitimace k podání žaloby žalobce musel prokázat zásah do svých veřejných subjektivních práv, nebo stačí prokázat toliko jejich dotčení. Argumentace touto judikaturou je však podle osoby zúčastněné na řízení mimoběžná, neboť s ní napadené usnesení není v jakémkoliv rozporu. Krajský soud, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení netvrdili, že by nedostatek aktivní procesní legitimace spočíval v tom, že stěžovatelka nebyla účastníkem správního řízení. Osoba zúčastněná na řízení již od počátku tvrdí, že tento nedostatek tkví v tom, že nebyla dotčena stěžovatelčina veřejná subjektivní práva. Ke stejnému závěru dospěl i krajský soud. Žádný uchazeč totiž nemá veřejné subjektivní právo být vybraným dodavatelem, resp. právo, aby s ním zadavatel uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku.

[13] Osoba zúčastněná na řízení zdůrazňuje, že zadávací řízení bylo rozhodnutím žalovaného zrušeno ve fázi, kdy ani nebylo u stěžovatelky dokončeno posouzení splnění podmínek její účasti v zadávacím řízení, natož aby byla v pozici potenciálně vybraného dodavatele. Stěžovatelčina práva tak nemohla být ani teoreticky zasažena. Stěžovatelce současně nic nebrání zúčastnit se nového zadávacího řízení, což ostatně také učinila. Osoba zúčastněná na řízení dále dodává, že některé stěžovatelčiny argumenty (postup v zadávacím řízení, domnělé pohnutky společnosti OKsystem a.s. pro podání návrhu na přezkum) nemají ve věci žádnou relevanci. Stěžovatelčin případ není specifický a existuje k němu ustálená judikatura.

VI.

[14] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného dlouze rozebírá žalovaným odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 As 50/2006 - 137, neboť má za to, že neřeší otázku aktivní procesní legitimace k podání správní žaloby. Poukazuje však na to, že v něm Nejvyšší správní soud zmiňuje právo na transparentní a nediskriminační postup v zadávacím řízení, konkrétně právo na to, aby zadávací řízení probíhalo a bylo ukončeno leda způsobem předvídaným zákonem o zadávání veřejných zakázek; právě uvedené podporuje stěžovatelčinu argumentaci o dotčení na jejích právech. Pokud jeden z účastníků zadávacího řízení podá návrh na přezkum a druhý nikoliv, lze předpokládat, že s tímto postupem nesouhlasí. Jelikož není účastníkem správního řízení, nemůže ve správním řízení hájit svá práva a je podle stěžovatelky principiálně nepřijatelné, aby nemohla využít ani svého práva na podání žaloby. Stěžovatelka proto trvá na tom, že závěry obsažené v judikatuře odkazované v napadeném usnesení je třeba přehodnotit a přihlídnout ke specifické povaze jejího případu. Argumentaci uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020,

č. j. 5 As 68/2019-61, považuje za nepřesvědčivou a nesprávnou. Má za to, že každý z účastníků má právo legitimně očekávat, že zadávací řízení bude probíhat v souladu se zásadou transparentnosti, zásadou zákazu diskriminace a může rovněž legitimně očekávat, že se může stát vybraným dodavatelem. Rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení považuje za vrchnostenské rozhodnutí žalovaného o tom, že stěžovatelce bere možnost stát se vybraným dodavatelem. Stěžovatelka opakuje, že je třeba nejprve meritorně posoudit žalobu, aby z toho následně bylo možné posoudit, zda byla aktivně procesně legitimována k jejímu podání.

[15] V replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení pak stěžovatelka vyslovuje nesouhlas s tím, že rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení chrání také ji, nikoliv pouze společnost OKsystem a.s. Nesouhlasí totiž se závěrem, že v zadávacím řízení bylo postupováno v rozporu se zákonem. Osoba zúčastněná na řízení pomíjí, že každé zahájené zadávací řízení vyžaduje vynaložení dalších nákladů. Nadto zadavatel opakovaným zahajováním zadávacího řízení může získávat informace o dodavatelích a upravovat zadávací podmínky ve prospěch určitého preferovaného dodavatele. Zahajování a rušení zadávacích řízení tedy považuje za negativní jev.

VII.

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

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Předmětem přezkumu v nynějším řízení o kasační stížnosti je usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Je-li kasační stížnost podávána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je Nejvyšší správní soud oprávněn zkoumat pouze zákonnost důvodů pro odmítnutí žaloby a to, zda se krajský soud nedopustil procesních pochybení v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí. Není naopak oprávněn se zabývat věcí samou, neboť tou se v případě odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 s. ř. s. nezabývá ani krajský soud.

[19] Nejvyšší správní soud nejprve rekapituluje pro posouzení věci významné skutkové okolnosti případu. Žalovaný ve správním řízení (jehož účastníky byla osoba zúčastněná na řízení coby zadavatel a společnost OKsystemy a.s. coby navrhovatel přezkumu) přezkoumal úkony zadavatele učiněné při zadávání veřejné zakázky „Podpora, nutný rozvoj a ukončení OKaplikací rezortu MPSV“ v otevřeném zadávacím řízení. Dospěl přitom k závěru, že zadavatel nedodržel postup stanovený v § 99 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť prostřednictvím *Vysvětlení zadávací dokumentace č. 7* ze dne 1. 12. 2020 změnil zadávací podmínky obsažené v zadávací dokumentaci tím, že zmírnil původně stanovené kritérium technické specifikace a minimální úroveň pro jeho splnění, aniž by současně prodloužil lhůtu pro podání nabídek tak, aby od odeslání změny zadávací dokumentace činila nejméně celou svou původní délku, přestože se jednalo o změnu zadávací dokumentace, která mohla rozšířit okruh možných účastníků zadávacího řízení. Jako opatření k nápravě tohoto nezákonného postupu zadavatele pak žalovaný prvostupňovým rozhodnutím zrušil podle § 263 odst. 2 a 3 zákona o zadávání veřejných zakázek zadávací řízení a zadavateli uložil podle § 263 odst. 8 uvedeného zákona zákaz

pokračování

uzavřít smlouvu v zadávacím řízení na veřejnou zakázku. Zadavatel podal proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, který však předseda žalovaného napadeným rozhodnutím zamítl, neboť shledal, že žalovaný postupoval v souladu s právními předpisy; jeho rozhodnutí posoudil jako správné a zákonné.

[20] Stěžovatelka podala proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou krajský soud napadeným usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelce nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby. Napadeným rozhodnutím totiž nedošlo k zásahu do stěžovatelčiny právní sféry.

[21] Stěžejní spornou otázkou v nyní projednávané věci tedy je, zda stěžovatelce svědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí.

[22] Řízení o přezkoumání úkonu zadavatele je upraveno v části třinácté, hlavě druhé, dílu druhém zákona o zadávání veřejných zakázek. Z jeho § 256 vyplývá, že *účastníkem řízení je 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 uložení zákazu plnění smlouvy je účastníkem řízení navrhovatel a strany smlouvy.*

[23] Předmětem správního řízení v nyní projednávané věci byla otázka, zda zadavatel pochybil ve svém postupu při změně zadávacích podmínek, jejichž splnění bylo nutným předpokladem pro úspěch v zadávacím řízení. Žalovaný řízení o této otázce vedl ve spojeném řízení zahájeném jednak z moci úřední, a jednak na základě návrhu společnosti OKsystem a.s. Účastníky řízení tohoto společného správního řízení vedeného žalovaným tak byl v souladu s citovaným § 256 zákona o zadávání veřejných zakázek jednak zadavatel (osoba zúčastněná na řízení) a dále též navrhovatel (společnost OKsystem a.s.). Sporným přitom není, že stěžovatelka nebyla účastníkem uvedeného správního řízení.

[24] Jak však správně upozornil již krajský soud v napadeném usnesení, není vyloučeno, aby stěžovatelka byla aktivně procesně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v řízení, jehož účastníkem nebyla, pokud by bylo zjištěno, že napadené rozhodnutí zasahuje do jejích veřejných subjektivních práv. Aktivní procesní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž není formálně spojena s tím, zda žalobce je či není účastníkem správního řízení (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, publ. pod č. 2260/2011 Sb. NSS; srov. také znění § 65 odst. 1 s. ř. s., podle kterého je oprávněn žalobu proti rozhodnutí podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech napadeným rozhodnutím zkrácen). Podstatná je možnost dotčení jeho veřejných subjektivních práv napadeným rozhodnutím. Zpravidla však platí, že pouze v mimořádných případech může dojít k tomu, že osoba, která účastníkem správního řízení v souladu s právními předpisy nebyla a být neměla, může úspěšně uplatnit tvrzení o dotčení svých práv rozhodnutím, které z tohoto řízení vzešlo, a tudíž může být oprávněna (aktivně procesně legitimována) k podání žaloby (viz rozsudek ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33). Ani výše uvedené závěry přitom nejsou v projednávané věci sporné.

[25] Sporným však zůstává, zda se nyní v případě stěžovatelky jedná o onen mimořádný případ, v němž napadeným rozhodnutím došlo k dotčení jejích veřejných subjektivních

práv, byť nebyla účastníkem zmíněného správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje, že bylo dotčeno její právo na to, aby zadávací řízení proběhlo korektně v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Zákon však žádné takové právo stěžovatelce výslovně nepřiznává. Jinými slovy, není to stěžovatelka, kdo je povolán k všeobecné ochraně zákonnosti zadávacího řízení, byť není sporu o tom, že zadávací řízení se musí uskutečňovat podle pravidel vyplývajících především právě ze zákona o zadávání veřejných zakázek. Takovým orgánem, nadaným pravomocí dozoru nad dodržováním uvedeného zákona, je především žalovaný (viz blíže část třináctá hlava druhá zákona o zadávání veřejných zakázek). V posuzované věci je přitom podstatné i to, že celé zadávací řízení vůbec neproběhlo, neboť i když bylo zahájeno, došlo v jeho průběhu k jeho zrušení podle § 263 odst. 2 a 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to právě proto, že neprobíhalo v souladu se zákonem, především pak v souladu s § 99 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Ke zrušení zadávacího řízení tedy došlo s odkazem na důvody vyplývající ze zákona.

[26] Ze stěžovatelčiny argumentace vyplývá, že se přezkumu napadeného rozhodnutí domáhá na základě toho, že bylo porušeno její právo na to, aby zadávací řízení proběhlo. Takové právo však stěžovatelce z ničeho neplyne, a nemůže se tedy jeho ochrany domáhat žalobou ve správním soudnictví. Naopak, jak již výše uvedeno, zákon o zadávání veřejných zakázek předpokládá možnost zrušení zadávacího řízení na základě jasně stanovených důvodů, které taxativně vypočítává. Pokud příslušný orgán, zde žalovaný, ve správním řízení u něj vedeném dospěje k závěru, že je některý z těchto zákonem stanovených důvodů dán, zadávací řízení zruší. Jedná se o již zmíněný projev výkonu dozorcí pravomoci žalovaného nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek. Tím sice mohou být zprostředkovaně dotčeni uchazeči o veřejnou zakázku (třeba právě proto, že zadávací řízení neproběhne a nedostaví se tak jeho výsledek, k němuž zadávací řízení směřuje, tedy výběr vítězného uchazeče), nejedná se však o přímé dotčení na jejich právech, neboť neexistuje žádné veřejné subjektivní právo na to, aby zadávací řízení za každou cenu proběhlo, pokud příslušný správní orgán shledá zákonný důvod pro jeho zrušení.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že v rozsudku ze dne 19. 8. 2020, č. j. 5 As 68/2019-61, na který případně poukázal i krajský soud, uvedl, že „jskutečnost, že přezkum jiných otázek postupu zadavatele v zadávacím řízení než jeho rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky nezasahuje žádné veřejné subjektivní právo stěžovatele, coby jednoho z uchazečů, je vyjádřena právě v § 256 zákona o zadávání veřejných zakázek.“ V odkazovaném případě přitom stěžovatel byl jediným uchazečem, který byl nadto již vybrán. Kasační soud v uvedeném rozsudku vysvětlil, že „p[ro] posouzení dotčení stěžovatele na jeho právech je v právě posuzované věci stěžejní odlišení důsledků vyplývajících z rozhodnutí žalovaného v případech, kdy je přezkoumáváno rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, oproti důsledkům vyplývajícím z rozhodnutí žalovaného v případech přezkumu jiných úkonů zadavatele, než je rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Námitka stěžovatele stran formalistického náhledu krajského soudu, který shledává rozdíl mezi důsledky rozhodnutí o přezkoumání úkonů zadavatele a přezkoumání výběru nejvhodnější nabídky, neobstojí. (...) v případech, kdy jsou přezkoumávány jiné úkony zadavatele, tj. úkony předcházející rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, se správní orgán (žalovaný) k tomu, zda zadavatel postupoval zákonně, vybral-li jako nejvhodnější konkrétní nabídku konkrétního uchazeče, autoritativně nevyjadřuje. Předmětem přezkumu není otázka, kdo se měl stát vítězným uchazečem, nýbrž jednotlivé kroky zadavatele

pokračování

při samotném zadání zakázky; jinými slovy, zda zadavatel respektoval zásady a jednotlivá pravidla stanovená v zákoně o zadávání veřejných zakázek pro příslušný druh zadávacího řízení tak, aby zajistil co nejširší, férovou a transparentní soutěž o veřejnou zakázku. Tedy mimo jiné, aby vůči všem uchazečům nastolil stejné a veřejné zakázce přiměřené podmínky, za nichž lze o získání veřejné zakázky soutěžit (v tom dle žalovaného zadavatel zákonu nedostál, protože bylo zadávací řízení zrušeno). V tomto řízení se jednotlivých uchazečů (jejich právní sféry) závěry přezkumu přímo netýkají – tyto jsou namířeny výhradně proti zadavateli; rozhodováno je o právech a povinnostech zadavatele, konkr., zda jednotlivými úkony porušil zákon o zadávání veřejných zakázek, či nikoli. Byť tedy výsledek správního řízení před žalovaným v právě posuzované věci, který spočíval v dovození porušení zákona o veřejných zakázkách zadavatelem, pro stěžovatele znamenal, že se fakticky vítězem zadávacího řízení fakticky nestal, a nebude s ním uzavřena realizační smlouva, neznamená toto rozhodnutí zásah do žádného jeho subjektivního veřejného práva.“ (důraz přidán soudem).

[28] Výše uvedené závěry lze přitom nepochybně aplikovat i na nyní projednávaný případ. Správní orgány ve správním řízení přezkoumávaly postup zadavatele při změně zadávacích podmínek a dospěly k závěru, že zadavatel nedodržel postup stanovený v § 99 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, což představuje důvod pro zrušení zadávacího řízení podle § 263 odst. 2 a 3 téhož zákona. Předmětem přezkumu tedy nebyla otázka, kdo se měl stát vítězným uchazečem, ani jiná obdobná otázka, která by se přímo týkala právní sféry stěžovatelky. Krajský soud správně uvedl, že řízení se dotýkalo primárně práv zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) a sekundárně navrhovatele (společnosti OKsystem a.s., která nesouhlasila s postupem zadavatele). S ohledem na shora citované závěry lze proto krajskému soudu přisvědčit v tom, že přestože výsledek správního řízení před žalovaným, v němž tento shledal porušení zákona o zadávání veřejných zakázek ze strany zadavatele, pro stěžovatelku v konečném důsledku znamená to, že přišla o možnost pokračovat v účasti v daném zadávacím řízení a případně být i vybrána jako vítězný dodavatel plnění, o něž se jednalo, neznamená toto rozhodnutí přímé dotčení jakéhokoliv jejího subjektivního veřejného práva.

[29] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že výše citovaný rozsudek č. j. 5 As 68/2019-61 je v rozporu s další judikaturou, na niž v kasační stížnosti odkazuje (konkrétně zmiňuje rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, č. j. 4 As 50/2015-30, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 356/2020-32, ze dne 25. 1. 2021, č. j. 10 As 340/2020-31, ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26, ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 21/2021-30, a nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, a ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18). Nejvyšší správní soud však tvrzený rozpor nedovodil a ani sama stěžovatelka tento rozpor v kasační stížnosti nijak blíže neupřesňuje. Závěr, který podle stěžovatelky z této judikatury vyplývá, tedy že správní rozhodnutí se může dotknout i práv toho, kdo nebyl účastníkem řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, nebyl popřen ani v opakovaně zmiňovaném rozsudku pátého senátu. Z něj pro účely nynější věci plyne pouze to, že pokud jsou ve správním řízení vedeném žalovaným přezkoumávány otázky týkající se jiných úkonů zadavatele v zadávacím řízení, které předchází rozhodnutí o výběru nejlepší nabídky, netýká se tento přezkum jednotlivých uchazečů, a tudíž se ani přímo nedotýká jejich práv.

[30] Poukazuje-li stěžovatelka ve své stížnostní argumentaci také na to, že v souvislosti s přípravou na veřejnou zakázku před zrušením zadávacího řízení již vynaložila náklady, je třeba říci, že ani v případě, že by tyto náklady vynaložila tzv. marně, a nestala se tedy vybraným uchazečem, který veřejnou zakázku bude realizovat, nezakládá to její aktivní procesní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. To na druhou stranu stěžovatelce nebrání, aby své nároky (vynaložené náklady včetně ušlého zisku) případně uplatňovala cestou soukromoprávní žaloby v občanském soudním řízení, má-li za to, že jsou v příčinné souvislosti s porušením zákona ze strany zadavatele.

[31] Ke stěžovatelčině námitce, že jí byla odňata možnost stát se vybraným dodavatelem, což opět zakládá její aktivní procesní legitimaci, je třeba zdůraznit, že možnost není veřejné subjektivní právo, které by mohlo být přímo dotčeno. V této souvislosti lze ostatně také odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 As 50/2006-137, z nějž vyplývá, že stěžovatelce jako uchazeči o veřejnou zakázku nesvědčí ani veřejné subjektivní právo na to, aby byla vybrána jako vítězný uchazeč. Tedy ani skutečnost, že v důsledku zrušení zadávacího řízení se v danou chvíli (nikoliv však do budoucna) nemůže stát vítězným uchazečem, tedy vybraným dodavatelem, nemůže založit její aktivní procesní legitimaci.

[32] Obdobně není nijak relevantní ani to, že stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že může být vybrána v novém zadávacím řízení. Není ostatně jasné, v čem konkrétně spočívá tento její nesouhlas, když z její repliky vyplývá, že se o předmětnou veřejnou zakázku opětovně uchází i v novém zadávacím řízení. Namítá-li, že tento postup (opakování zadávacího řízení) není v souladu s účelem zákona o zadávání veřejných zakázek, je třeba znovu připomenout, že tento zákon mimo jiné pamatuje na situace, kdy zadávací řízení bude třeba zrušit z důvodů v něm uvedených. A byť se jistě nejedná o jev zcela žádoucí, nelze takový postup považovat za rozporný s účelem zákona, který jej předpokládá a upravuje.

[33] Nejvyšší správní soud konečně nemůže stěžovatelce přisvědčit ani v její úvaze, že by se žaloba a v ní uplatněná argumentace měla nejprve věcně posoudit, a teprve z toho následně dovodit, zda měla či neměla aktivní procesní legitimaci k jejímu podání. Takový postup není možný, neboť není-li dána aktivní procesní legitimace, pak je z povahy věci meritorní přezkum vyloučen. Nesvědčí-li stěžovatelce veřejné subjektivní právo, které by bylo přímo dotčeno a jehož ochrany by se mohla domáhat, pak žalobu nelze „propustit do řízení“ za účelem jejího věcného posouzení a vydání meritorního rozhodnutí. K právě uvedenému pak zbývá dodat, že sama stěžovatelka neuvádí, jaké její konkrétní veřejné subjektivní právo bylo zrušením zadávacího řízení dotčeno. Toliko ze zákona o zadávání veřejných zakázek dovozuje jakýsi obecný zájem (který lze předpokládat u všech právních norem) na tom, aby zadávací řízení, jehož se účastní, probíhalo v souladu s tímto zákonem. Jak již uvedeno, nositelkou práva na ochranu všeobecné zákonitosti stěžovatelka není a je zřejmé, že svá tvrzení o dotčení na právech opírá výlučně o nesouhlas s rozhodnutím žalovaného a s navazujícím postupem zadavatele, který se po podání rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí s výsledkem správního řízení spokojil a dále proti němu nebrojil žalobou ve správním soudnictví.

pokračování

[34] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud se nedopustil pochybení při posouzení podmínek, za nichž může žalobu věcně posoudit, a správně dovodil, že stěžovatelka není subjektem aktivně procesně legitimovaným k jejímu podání. Podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tudíž byly splněny a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) téhož zákona není dán.

VIII.

[35] Jelikož kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu proto vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil nebo z důvodů zvláštního zřetele hodný. Žádné takové skutečnosti nenastaly, tudíž ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 11. října 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu