



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Agentura POZITIF s. r. o.**, se sídlem Do Čertous 2622/14 Horní Počernice, Praha 9, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Záchranný útvar Hasičského záchranného sboru České republiky**, se sídlem Opavská 771/29, Hlučín, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35869/2024/162, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, č. j. 30 Af 33/2024 - 34,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, č. j. 30 Af 33/2024 - 34 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval předběžným opatřením podle § 272b zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Věnoval se zejména významu předběžného hodnocení závažnosti a důvodnosti žaloby, a případných vad napadeného rozhodnutí ve světle poměřování paušálních tvrzení navrhovatelky předběžného opatření o jí hrozící vážné újmě a obdobně paušálních tvrzení zadavatele o veřejném zájmu na plnění veřejné zakázky.

[2] Záchraný útvar Hasičského záchranného sboru České republiky, který vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení, uskutečnil zadávací řízení na veřejnou zakázku *Rámcová dohoda o provádění výcviku v rámci projektu Profesionalizace řidičů Hasičského záchranného sboru České republiky*. Žalobkyně se proti výběru dodavatele v zadávacím řízení neúspěšně bránila návrhem na přezkoumání úkonů zadavatele a následně rozkladem k předsedovi žalovaného.

[3] Proto žalobkyně následně podala ke krajskému soudu žalobu, se kterou spojila návrh na vydání předběžného opatření spočívajícího v zákazu uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky mezi osobou zúčastněnou na řízení a vybraným dodavatelem. Krajský soud tomuto návrhu napadeným usnesením vyhověl. Shledal, že nedojde-li k zatímní úpravě poměrů předběžným opatřením, hrozí žalobkyni vážná újma. Ačkoliv tuto újmu žalobkyně uvedla pouze v paušální rovině (bod 15 napadeného usnesení), krajský soud zároveň nezjistil dopady odložení plnění veřejné zakázky na připravenost hasičského sboru (bod 16 tamtéž). Po zvážení zájmu žalobkyně na zabránění plnění veřejné zakázky a proti němu stojícího veřejného zájmu na plnění veřejné zakázky, spolu s předběžným posouzením závažnosti a důvodnosti žaloby, dospěl krajský soud k závěru, že zájem žalobkyně na zabránění plnění veřejné zakázky „mírně převažuje“ nad veřejnými zájmy, pročež předběžné opatření nařídil (body 22 a 23 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[4] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel zejména namítal, že krajský soud pochybil při vážení zájmů žalobkyně na straně jedné a veřejného zájmu na straně druhé. Při hodnocení přehlédl samotnou podstatu existence a fungování Hasičského záchranného sboru, kterou je ochrana života, zdraví a majetku. Při tom poukázal na to, že výcvik řidičů měl lépe připravit příslušníky sboru na různé krizové situace při dojíždění k zásahům, při kterých je mnohdy včasnost a bezpečnost dojezdu klíčová. Odsunutí plnění zakázky do rozhodnutí soudu ve věci samé měl v tomto ohledu za nežádoucí. Tomuto veřejnému zájmu na připravenosti záchranného sboru přitom krajský soud nadřadil pouze obecně vyjádřený finanční zájem žalobkyně.

[6] Dále stěžovatel uvedl, že se krajský soud nevyjádřil k tomu, zda v předchozím řízení shledává takové vady, které by mohly ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Zároveň poukázal na to, že krajský soud sám uvedl, že o důvodnosti žaloby nic nesvědčí. Stěžovatel uzavřel, že nařízení předběžného opatření má být – s ohledem na podmínky stanovené zákonem – výjimečné.

[7] Žalobkyně se svým vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že veřejný zájem na plnění veřejné zakázky není tak naléhavý a argumentace stěžovatele ochranou života, zdraví a majetku je na „hranici citového vydírání“. Stěžovatel přitom zajisté i nyní disponuje schopnými řidiči. Nerozšíření jejich řad jde k jeho tíži, jelikož nestanovil podmínky veřejné zakázky v souladu se zákonem. Zároveň žalobkyně poukázala na to, že vybraný dodavatel byl zasažen nedávnými povodněmi, což mu může znemožnit veřejnou zakázku plnit.

pokračování

Současně připomněla, že svoji újmu tvrdila dostatečně, uvedla, že napadené usnesení je přezkoumatelné a krajský soud relevantně reflektoval všechny okolnosti. Kasační stížnost proto navrhla zamítnout.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. K tomu soud připomíná, že podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. obecně platí, že kasační stížnost proti rozhodnutí dočasné povahy, mezi která patří i rozhodnutí o předběžném opatření podle § 38 s. ř. s., je nepřípustná (např. usnesení NSS ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003 - 35, č. 762/2006 Sb. NSS). V nyní projednávané věci však bylo předběžné opatření vydáno dle speciální úpravy, dle které *proti usnesení o předběžném opatření lze podat kasační stížnost* (§ 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek). Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl mimo standardní pořadí projednávaných věcí (§ 56 odst. 1 s. ř. s.), jelikož předmětem kasační stížnosti je předběžné opatření, jímž bylo zakázáno uzavřít smlouvu na plnění z veřejné zakázky, přičemž k zahájení plnění z uvedené zakázky mělo docházet od 1. 7. 2024.

[10] Kasační soud přezkoumal usnesení krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

[11] Dle § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *[p]ři rozhodování o předběžném opatření soud bere v úvahu pravděpodobné důsledky předběžného opatření pro veřejný zájem i všechny další zájmy, které jím mohou být poškozeny. Soud předběžné opatření nařídí pouze tehdy, pokud veřejný zájem na plnění veřejné zakázky nepřevažuje nad zájmem účastníka řízení na zabránění takovému plnění; při posuzování těchto zájmů je mimo jiné povinen předběžně posoudit závažnost a důvodnost žalobních bodů, a to včetně toho, zda v předchozím řízení u Úřadu shledává takové vady, které mohly ovlivnit výsledek rozhodnutí Úřadu.*

[12] Z judikatury kasačního soudu vyplývá, že citované ustanovení představuje doplnění obecných podmínek pro předběžné opatření v § 38 s. ř. s. Při nařizování předběžného opatření v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek je tak namísto zkoumat nejen potřebu zatímní úpravy práv a povinností účastníků, ale rovněž posoudit hrozbu vzniku vážné újmy na straně žalobkyně a poměřit jí s ostatními zájmy (rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 8 As 33/2024 - 76, body 40 a 41; nebo ze dne 7. 8. 2024, č. j. 2 As 116/2024 - 68, body 37 a 38). Cílem zákonodárce při stanovování zvláštních podmínek v § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, „*zjevně bylo, aby se v řízeních o žalobách směřujících proti rozhodnutí žalovaného o přezkoumání úkonů zadavatele předběžná opatření nevydávala automaticky, ale aby se vždy důsledně vážily konkrétní okolnosti věci*“ (rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2024 - 76, bod 38). „Automatická“ předběžná opatření v řízení před krajským soudem nepožaduje ani unijní právo (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 1. 2024, C-303/22, CROSS Zlín, bod 74).

[13] Návrhy na předběžné opatření v řízení před správním soudem podle zákona o zadávání veřejných zakázek se posuzují ve dvou krocích. Zaprvé soud hodnotí, zda navrhovatel tvrdil a osvědčil hrozbu vážné újmy vyžadující zatímní úpravu poměrů; zadruhé se tato újma poměřuje s identifikovanými veřejnými zájmy na plnění veřejné zakázky, a to s přihlédnutím k předběžně zhodnocené závažnosti a důvodnosti uplatněných žalobních bodů a vad napadeného rozhodnutí (viz rozsudky NSS č. j. 8 As 33/2024 - 76, body 35, 56 a 57; a č. j. 2 As 116/2024 - 68, body 39, 52 a 58).

III.a K dostatečnosti tvrzené újmy

[14] Stěžovatel poukázal na to, že žalobkyně v návrhu na vydání předběžného opatření tvrdila toliko obecný finanční zájem na zabránění plnění veřejné zakázky. Námitka není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se v projednávané věci ztotožňuje s krajským soudem, že újma tvrzená žalobkyní je obecná a „stereotypizovaná“ (bod 15 napadeného usnesení). V návrhu žalobkyně poukázala na zásah do práva podnikat stanovením diskriminačních zadávacích podmínek, ušlý zisk v důsledku výběru jiného dodavatele, nemožnost přijmout efektivní opatření k nápravě v případě uzavření smlouvy (vyjma možnosti požadovat náhradu škody) a zmaření účelu soudního řízení. Tato tvrzení však dle stávající judikatury kasačního soudu splňují „nezbytnou vstupní podmínku“ pro projednání předběžného opatření a postačují k tomu, aby soud tato tvrzení v druhém kroku poměřil s veřejnými zájmy, které naopak svědčí urychlenému uzavření smlouvy (rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2024 - 76, bod 34). Jak kasační soud již dříve uzavřel, „[j]en z toho důvodu, že určité situace jsou stereotypní a nevytváří přílišný prostor pro odlišení jednotlivých případů, nelze dovodit, že by nebylo namístě nařídit předběžné opatření“ (rozsudek NSS č. j. 2 As 116/2024 - 68, bod 48). Zároveň ovšem taková tvrzení žalobkyně neosvědčují zvýšenou intenzitu jejích zájmů na zamezení uzavření smlouvy do skončení řízení před krajským soudem (obdobně viz tamtéž, bod 53).

[16] Otázka nemožnosti vybraného dodavatele skutečně plnit předmět veřejné zakázky v důsledku nedávných povodní, kterou žalobkyně nastolila ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, není v tomto řízení relevantní. Tato argumentace nesměřuje k naplnění důvodů pro vydání předběžného opatření.

III.b K poměrování zájmů

[17] Stěžovatel dále argumentoval tím, že krajský soud postavil zájem žalobkyně nad veřejný zájem na ochraně života, zdraví a majetku, který se odráží v odborné připravenosti řidičů hasičského sboru. Námitka není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že podmínky uvedené v § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek nelze vnímat izolovaně. Naopak musejí být posuzovány ve vzájemné souvislosti tak, aby bylo dosaženo takového rozhodnutí, které správně vyváží zájem na uskutečnění veřejné zakázky na straně jedné a co nejvyšší míru efektivity soudní ochrany práv účastníků řízení na straně druhé (zájem na zabránění plnění veřejné zakázky). Pokud například bude existovat zřetelný veřejný zájem na uskutečnění dané veřejné

pokračování

zakázky, měl by soud v takovém případě podrobněji vážit a poté odůvodnit, proč nařizuje předběžné opatření, s důrazem na závažnost a důvodnost žalobních bodů. Naopak, pokud nebude zjevný zájem na uskutečnění veřejné zakázky, převáží ochrana navrhovatele před hrozící vážnou újmou (rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2024 - 76, bod 55).

[19] V tomto případě proti paušálním tvrzením žalobkyně stojí stěžovatelem (taktéž ovšem v obecné rovině – viz bod 16 napadeného usnesení) namítané zvýšení efektivity plnění úkolů Hasičského záchranného sboru spočívající v ochraně života, zdraví a majetku, mj. při manipulaci s vozidly značné materiální hodnoty. Ve skutečnosti však veřejný zájem v tomto případě není takové intenzity, jak ji stěžovatel předestřel. To z důvodu, že předmětem veřejné zakázky je školení řidičů hasičského sboru, které směřuje nad rámec běžného výcviku, což samo o sobě neznamená, že dočasné neabsolvování by fatálně ohrozilo aktuální připravenost řidičů, natož aby jim znemožnilo vykonávat služební povinnosti. Současně tímto školením má projít téměř 3.000 řidičů, a to v průběhu následujících tří let. To samo o sobě relativizuje urgentnost a nezbytnost uzavření smlouvy. Pokud stěžovatel poukazoval na to, že pro předejití nedostatků ve vycvičenosti řidičů je namístě urychlené zahájení školení, proč je odklad nežádoucí, kasační soud se ztotožňuje s žalobkyní, že tento možný deficit si případně způsobil sám stěžovatel tím, že proces zadání veřejné zakázky neuskutečnil včas. Na druhou stranu je nutné vzít v potaz obecný „[z]ájem na tom, aby veřejné zakázky mohly být zadávány bez nepřiměřených průtahů“ (rozsudek Soudního dvora CROSS Zlín, bod 62).

[20] Kasační soud se proto celkově ztotožňuje s krajským soudem, že veřejný zájem na okamžitém plnění veřejné zakázky je nízký. Jelikož ovšem ani žalobkyně neosvědčila jakkoliv zvýšenou intenzitu svých zájmů (bod [15] tohoto rozsudku), nemá vážení těchto zájmů jednoznačný a převažující výsledek.

III.c K předběžnému posuzování důvodnosti žaloby

[21] Stěžovatel zároveň uvedl, že krajský soud nedostatečně a nesprávně předběžně posoudil závažnost a důvodnost žaloby a možných vad napadeného rozhodnutí. Tato námitka je důvodná.

[22] Podle judikatury obecně platí, že úsudek o tom, do jaké míry je pravděpodobné, že bude žalobě vyhověno, buď posiluje, nebo oslabuje intenzitu zájmu na zabránění uzavření smlouvy. Pokud by tak bylo možné dovodit, že existuje vyšší míra pravděpodobnosti, že žaloba bude úspěšná, jednalo by se v kontextu dané věci o významný faktor, jenž by posiloval zájem na zabránění uzavření smlouvy (rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2024 - 76, bod 54). Toto předběžné posouzení přitom nabývá na významu za situace, nemá-li vážení konkurujících zájmů jasného výsledku (rozsudek NSS č. j. 2 As 116/2024 - 68, bod 58), jako tomu je v projednávané věci.

[23] Aby bylo možné vůbec uvažovat o nějaké míře možné závažnosti a úspěšnosti žaloby, která posílí zájem žalobkyně na nařízení předběžného opatření, je nutné splnit podmínku, že ji „nelze *prima facie* považovat za žalobu postrádající relevantní opodstatnění“ (srov. usnesení velkého senátu Soudního dvora ze dne 20. 11. 2017, C-441/17 R, *Komise proti Polsku*, bod 42). Obdobně tak uvedl i generální advokát ve výše citované věci,

dle kterého se vyžadují takové žalobní námitky, které samy o sobě svědčí o určité pravděpodobnosti úspěchu žalobkyně ve věci samé (*fumus boni juris*). Tím se předchází účelovým a frivolním návrhům na předběžná opatření (stanovisko generálního advokáta Campos Sánchez-Bordona ze dne 7. 9. 2023, C-303/22, *CROSS Zlín*, bod 70). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že tyto podmínky se vztahují k unijní úpravě předběžných opatření v řízení před soudy EU, nebo předběžných opatření přijímaných správními orgány při přezkumu veřejných zakázek, nicméně jejich zobecňujícími závěry se lze inspirovat i při výkladu podmínek pro vydání předběžného opatření soudem podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

[24] Krajský soud v napadeném usnesení na jednu stranu uvedl, že „[u]platněná argumentace je závažná, neboť může potencionálně vést ke zrušení napadeného rozhodnutí“ a neovlivňuje pouze jeho nevýznamnou část (bod 20 napadeného usnesení). Na druhou stranu ovšem „závěry vyslovené žalovaným v obou rozhodnutích se *prima facie* nejeví jako nepřezkoumatelné, nelogické, skutkově nepodložené nebo rozporné se zákonem či judikaturou správních soudů“, dále „nenalezl v napadeném rozhodnutí z pohledu žalobkyní uplatněných námitkách žádné zjevné nedostatky, které by *prima facie* svědčily o tom, že napadené rozhodnutí je nezákonné“ a neshledal ani vady, ke kterým by měl přihlížet z úřední povinnosti. Nicméně „za stávajícího stavu, kdy mu není znám obsah správního spisu a detailní argumentace účastníků i zadavatele, nemůže [krajský soud] s jistotou konstatovat ani to, že je žaloba nedůvodná“ (bod 21 tamtéž). Na základě toho pak krajský soud uzavřel, že hodnocení „nevyznívá jednoznačně ve prospěch ani v neprospěch nařízení předběžného opatření. Soud proto vychází z předchozí úvahy, že v dané věci zájem žalobkyně na zabránění plnění veřejné zakázky mírně převažuje“ (bod 22 tamtéž). Z toho je zřejmé, že krajský soud závažnost a důvodnost žaloby, spolu s důvody plynoucími z jeho úřední povinnosti, zkoumal. K tomu je nutné připomenout, že požadavky na odůvodnění usnesení o předběžném opatření jsou s ohledem na charakter těchto rozhodnutí obecně nižší (nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2021, sp. zn. II. ÚS 1440/21, bod 45).

[25] Ve světle uvedených východisek však tyto úvahy neobstojí. V situaci, kdy soud neshledá jednoznačně převažující zájem při jejich poměrování, pak je rozhodujícím kritériem právě předběžné hodnocení závažnosti a důvodnosti žaloby, spolu s *ex offio* zkoumanými vadami správního rozhodnutí. Pokud krajský soud zhodnotil, že napadené rozhodnutí na první pohled není nezákonné (ať již z důvodů namítaných v žalobě či přezkoumávaných z úřední povinnosti) a že hodnocení nevyznívá ani ve prospěch jedné ze stran, není zde ničeho, co by mohlo posílit zájem žalobkyně na zabránění plnění veřejné zakázky. Chybí zde takové žalobní námitky, které svědčí o určité pravděpodobnosti úspěchu v řízení. S ohledem na vyvážené hodnocení protichůdných zájmů by žalobkyně musela v žalobě předeštrít skutečně na první pohled závažné argumenty, jimiž by zpochybňovala zákonnost správních rozhodnutí. Ostatně sama krajskému soudu v žalobě avizovala, že žalobu doplní o další právní argumentaci, což se však k okamžiku rozhodování o předběžném opatření nestalo.

[26] Důvodem pro nařízení předběžného opatření pak nemůže být ani konstatování, že s jistotou nelze vyloučit důvodnost žaloby. Takový standard je – s ohledem na již uvedené – příliš nízký a v podstatě by bez dalšího vedl k pravidelnému nařizování předběžných opatření bez řádného posouzení závažnosti a důvodnosti žaloby. To by však bylo v rozporu

pokračování

se záměrem zákonodárce, který sledoval úpravou tohoto typu předběžných opatření, ale neodpovídalo by to ani mimořádné povaze předběžných opatření (viz bod [12] tohoto rozsudku).

[27] S ohledem na výše uvedené měl proto krajský soud návrh na nařízení předběžného opatření zamítnout, a jeho usnesení je proto nezákonné.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě. Řízení o kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu totiž je vnořeno do řízení o žalobě (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022 - 30, č. 4554/2024 Sb. NSS, bod 50).

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

V Brně dne 12. prosince 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu