



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **M. Š.**, zastoupeného Mgr. Štěpánem Ciprýnem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 2, Rumunská 1720/12, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2024, č. j. 9 A 99/2022 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Úřad městské části Praha 21 (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 2. 11. 2021, č. j. UMCP21/17254/2021/OZDP/Har, uložil podle § 116 odst. 3 správního řádu žalobci povinnost uhradit náklady exekuce skládající se z náhrady hotových výdajů za odstranění nepovolených překážek na veřejně přístupných účelových komunikacích ve výši 605 000 Kč, dále z paušální částky nákladů exekučního řízení ve výši 2 000 Kč a konečně z náhrady hotových výdajů ve výši 897 Kč za uskladnění věcí (překážek odstraněných z veřejně přístupných účelových komunikací) mimo prostory či pozemky žalobce. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 10. 2022, č. j. MHMP-1116724/2022/O4/Lo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Měl především za to, že správní orgány při výkonu exekuce porušily § 6 odst. 2

správního řádu, konkrétně zásadu hospodárnosti. Při výběru společnosti pověřené k provedení prací a výkonů totiž neproběhl transparentní proces jejího výběru a neexistuje žádný podklad o tom, že výsledná nabídková cena byla skutečně přiměřená vzhledem k poptávanému rozsahu prací. Žalobce dále namítal, že neměl přístup k dokumentům, které se týkaly poptávkového řízení, a nemohl se tak k celému procesu jakkoliv vyjádřit. Žalobce taktéž výslednou výši hotových výdajů exekuce dosahující částky 605 000 Kč považoval za zjevně nepřiměřenou, neboť dané plnění bylo možné provést za podstatně nižší cenu. Na důkaz svého tvrzení předložil kalkulaci nákladů vyhotovenou společností STENEX s. r. o., která vyčíslila cenu požadovaných prací v částce 148 830 Kč. Nakonec žalobce namítal, že napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu, neboť jeho závěry uvedené v rozhodnutí jsou nedostatečně odůvodněné.

[3] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Nejprve se zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí správních orgánů, přičemž dospěl k závěru, že odůvodnění obou rozhodnutí splňuje kritéria stanovená v § 68 odst. 3 správního řádu. Z rozhodnutí žalovaného jsou zřejmé důvody, pro které žalovaný odvolání žalobce zamítl, jakož i jeho úvahy o naplnění jednotlivých zákonných hledisek pro zvolený postup. Náležitě se přitom zabýval všemi odvolacími námitkami žalobce a rovněž odůvodnil, proč považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně za věcně správné.

[4] K procesu výběru společnosti pověřené k provedení exekuce městský soud upozornil, že zakázku malého rozsahu nebylo podle § 31 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, potřeba zadat v zadávacím řízení. Zadavatel tak mohl (mimo jiné s odkazem na metodiku zadávání veřejných zakázek malého rozsahu) postupovat v režimu uzavřené poptávkové výzvy. Správní orgán I. stupně tímto postupem tedy dostal svým zákonným povinností, přičemž postupoval rychle, hospodárně a efektivně tak, aby byla šetřena práva žalobce, ale i zajištěna ochrana veřejnosti na bezpečný pohyb na příslušných pozemních komunikacích. Městský soud tedy dospěl k závěru, že nedošlo k porušení § 6 odst. 2 správního řádu.

[5] K nepřiměřené ceně spojené s provedením exekuce městský soud podotkl, že žalobci nic nebránilo v dobrovolném splnění uložené povinnosti odstranit překážky z účelové pozemní komunikace, ať už svépomocí nebo cestou zvoleného dodavatele. Jelikož byl však v rámci správním orgánem I. stupně stanovených lhůt nečinný, neměl již dále možnost rozporovat řešení výkonu exekuce. Ze správního spisu městský soud zjistil, že všechny tři cenové nabídky provedení prací, které správní orgán I. stupně obdržel, jsou výši vyčíslené částky velmi podobné, naopak nabídka společnosti STENEX s. r. o. předložená žalobcem se cenově velmi výrazně lišila. Žalobce navíc neobjasnil, proč tuto cenovou kalkulaci ze dne 30. 8. 2021 předložil žalovanému správnímu orgánu teprve dne 16. 2. 2022, a tedy proč uloženou povinnost prostřednictvím této společnosti dobrovolně neplnil. Městský soud proto přisvědčil žalovanému, že se v případě předložení nabídky společnosti STENEX s. r. o. jednalo o účelový krok.

[6] Městský soud nakonec uzavřel, že pro přezkum napadeného rozhodnutí bylo zásadní, že žalobce povinnost uloženou mu exekučním titulem dobrovolně nesplnil, tato povinnost byla splněna náhradním plnitel, částka (hodnotou odpovídající zakázce malého rozsahu) byla přesně vymezena a bylo prokázáno, že tato částka byla náhradnímu plniteli správním orgánem I. stupně uhrazena. Ze správního spisu přitom vyplývá, že všechny takto městským soudem vymezené podmínky byly v nyní projednávané věci naplněny.

pokračování

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že je fakticky, i když okrajově, uplatňován také kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť namítal nesprávné právní posouzení otázky, jak měla být správně realizována veřejná zakázka malého rozsahu. Kasační soud naopak mezi kasačními námitkami neshledal žádnou, která by byla podřaditelná pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci kasačním soudem, a nejde tak o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[8] Stěžovatel má za to, že se městský soud nezabýval všemi uplatněnými žalobními námitkami dostatečně, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Především se městský soud nedostatečně zabýval námitkou týkající se výše náhrady za práce provedené vybranou společností (náhradním plnítelem), neboť pouze nekriticky převzal argumentaci žalovaného. Stěžovatel v této souvislosti zopakoval své tvrzení, že při realizaci náhradního výkonu byl porušen § 6 odst. 2 správního řádu, konkrétně zásada hospodárnosti, neboť správní orgán nedostatečně šetřil náklady stěžovatele a náhradní plnění bylo možné provést za výrazně nižší cenu.

[9] Dále stěžovatel městskému soudu vytkl nedostatečné odůvodnění námitky, dle které se správní orgán měly zabývat cenovou nabídkou společnosti STENEX s. r. o. Městský soud podle názoru stěžovatele opět jen nekriticky převzal tvrzení žalovaného o účelovosti předložení této cenové kalkulace, ačkoliv toto tvrzení nebylo podpořeno žádným relevantním důkazem. Městský soud se měl taktéž nedostatečně vypořádat s tím, proč je jím předložená cenová nabídka nevyhovující oproti jiným nabídkám, které byly předloženy v rámci realizované zakázky malého rozsahu.

[10] Stěžovatel je rovněž toho názoru, že tři cenové nabídky nelze považovat za směrodatné a nelze je vztahovat na celkovou nabídku obdobných služeb na trhu. Správně měl podle něj být proveden průzkum trhu a předmět plnění měl být realizován bez možnosti mechanizace.

[11] Konečně stěžovatel napadá i samotný postup při výběru společnosti, která měla náhradní výkon povinnosti uložené ve správní exekuci provést, přičemž zopakoval již v žalobě uváděný argument, že tento výběr neproběhl transparentně a neměl možnost se k němu vyjádřit, respektive neměl možnost reagovat na jednotlivé cenové nabídky. Pokud by tomu tak bylo, mohly být náklady exekuce značně nižší.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Z podané kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel nerozporuje vykonatelnost exekučního titulu, na základě něhož byla exekuce cestou náhradního výkonu provedena. Nijak nerozporuje ani paušální náhrady exekučního řízení či náhrady hotových výdajů za uskladnění věcí. Jeho námitky směřují pouze vůči hotovým výdajům spočívajícím ve výkonu náhradního plnění, konkrétně co do otázky výběru náhradního plnítele (pověřené osoby) a celkově vyúčtované ceny náhradního výkonu, respektive do způsobu vypořádání těchto otázek ze strany městského soudu.

[16] Než ovšem Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádávání jednotlivých kasačních námitek, považuje za nutné na úvod zdůraznit, že podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení domáhá jeho zrušení. Úkolem Nejvyššího správního soudu je tak v řízení o kasační stížnosti přezkum rozhodnutí krajského (městského) soudu. Nutným předpokladem pro posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námitky je proto právě zpochybnění závěrů krajského (městského) soudu (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63). Úkolem kasačního soudu tak není posouzení námitek nesoucích se jen v obecném duchu, ani opakovaný přezkum rozhodnutí správního orgánu. Naopak smyslem kasačního řízení je umožnit kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského (městského) soudu.

[17] Z obsahu kasační stížnosti nicméně Nejvyšší správní soud zjistil, že převážná část stěžovatelovy argumentace je vedena pouze v obecném duchu a v podstatě jen kopíruje argumenty obsažené jednak v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jednak ve správní žalobě. To se týká především opakovaně uváděné námitky porušení zásady hospodárnosti a námitky, dle které předmět plnění měl být proveden bez možnosti mechanizace. Tyto námitky vyjadřují jen obecný nesouhlas s právním posouzením věci městským soudem a nepolemizují s konkrétní argumentací napadeného rozsudku; jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Ze stejných důvodů shledal kasační soud nepřipustnou i námitku stěžovatele, že výběr pověřené osoby neproběhl transparentně a neměl možnost se k němu vyjádřit, respektive neměl možnost reagovat na jednotlivé cenové nabídky. Stěžovatel v této námitce totiž nijak nereagoval na argumentaci městského soudu uvedenou především v odst. 63 a 69 odůvodnění napadeného rozsudku, kde se s touto jeho shodnou námitkou vypořádal.

[18] Nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou rovněž kasační námitky, v níž stěžovatel argumentuje tím, že (pouhé) tři cenové nabídky v rámci realizované zakázky malého rozsahu nelze považovat za směrodatné a že měl být proveden průzkum trhu, neboť byly poprvé uplatněny až v řízení o kasační stížnosti, ač stěžovateli nic nebránilo tyto námitky uplatnit již ve své žalobě. V případě těchto námitek se nejedná ani o žádnou reakci na překvapivou argumentaci městského soudu, neboť ten se v napadeném rozsudku nezabýval tím, zda tři cenové nabídky jsou dostatečné, či zda bylo nutné provádět v rámci realizace zakázky malého rozsahu průzkum trhu; k takovým úvahám ostatně nebyl důvod, neboť (jak již bylo uvedeno) argumentace žaloby tímto směrem vedena nebyla. Nejvyšší správní soud se nemůže touto otázkou zabývat v rámci mimořádného opravného prostředku, kterým kasační stížnost je, jako první.

[19] Věcně projednatelné tak zůstávají fakticky jen námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Zde je ovšem nutno upozornit, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. V řízení o kasační stížnosti tak stěžovatel musí ve svém návrhu sám

pokračování

aktivně uvádět konkrétní argumentaci, jíž poukazuje na deficity napadeného rozhodnutí krajského soudu (zde jeho tvrzenou nepřezkoumatelnost) či jemu předcházejícího řízení. Nejvyšší správní soud si jeho argumenty nemůže nijak domýšlet, neboť jinak by nepřípustně vystoupil ze své role nestranného arbitra sporu. Úspěch ve věci má tak do jisté míry v rukou samotný stěžovatel. Obecně pak platí, že podle míry precizace kasačních bodů se Nejvyšší správní soud stejně podrobně vypořádá i s uplatněnou kasační argumentací, což již ostatně podrobně vysvětlil městský soud v odst. 54. odůvodnění napadeného rozsudku na půdorysu žalobního řízení.

[20] Stěžovatel namítal, že se městský soud dostatečně nezabýval výší náhrady za práce provedené náhradním plnítelem, jakož i cenovou nabídkou společnosti STENEX, respektive že jí měl žalovaný ve svém rozhodnutí nedostatečně posoudit, což městský soud nezohlednil.

[21] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je pak zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[22] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku náležitě zabýval zjištěným skutkovým stavem, všemi třemi žalobními námitkami stěžovatele a v dostatečném rozsahu je vypořádal. Nutno podotknout, že nad rámec svých povinností vypořádal městský soud argumenty stěžovatele ve větším detailu, než jak byly uplatněny v samotných žalobních bodech. Z rozsudku je dále zřejmé, jak městský soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatel se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[23] Stěžovatel opakovaně uváděl, že městský soud pouze nekriticky přejímal argumentaci žalovaného uvedenou v jeho rozhodnutí. Kasační soud k tomu uvádí, že správní soudy nejsou povinny provádět podrobnou oponenturu k jednotlivým argumentům uvedených v rozhodnutích správních orgánů. Nejvyšší správní soud již

ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, vyslovil závěr, že „[j]e-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.“ Není tedy pochybením soudu, pokud si přisvojí věcně správnou a dostatečně vyčerpávající argumentaci správního orgánu, a to navíc za situace, kdy se námitky účastníka opakují. Nutno připomenout, že to navíc není případ nyní projednávané věci, neboť městský soud argumentaci žalovaného dále rozvinul.

[24] Městský soud nejprve dostatečně podrobně vysvětlil, proč považuje rozhodnutí správních orgánů za přezkoumatelná a především zdůraznil, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, přičemž z obou těchto rozhodnutí je (i v jejich vzájemném kontextu) zjevné, jak správní orgány dospěly k náhradě hotových výdajů v konkrétní výši (odst. 55. odůvodnění napadeného rozsudku). Následně se městský soud zevrubně věnoval procesu výběru náhradního plnitele, především se zabýval pravidly pro zadávání zakázek malého rozsahu (odst. 63. – 65. odůvodnění), neboť do této kategorie výběr náhradního plnitele (pověřené osoby) spadal. Takto zvolený výběr považoval městský soud za rychlý a hospodárný, který na jednu stranu chránil práva stěžovatele, na druhou stranu ale i zájem společnosti na rychlém odstranění poruchy v bezpečném provozu na pozemních komunikacích. Tím městský soud zároveň implicitně reagoval i na námitku stěžovatele, proč neměl možnost nahlédnout do příslušné dokumentace týkající se realizované zakázky malého rozsahu a vyjadřovat se k výběru náhradního plnitele. Svou argumentaci městský podpořil i odkazem na metodiku zadávání zakázek malého rozsahu vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj. Konečně se městský soud zabýval i výši náhrady za práce provedené pověřenou společností. Zcela logicky upozornil, že pokud by stěžovatel sám projevil vlastní aktivitu a zájem na odstraňování překážek na pozemní komunikaci, mohl ovlivnit výběr pověřené osoby, a i výši výsledné ceny (odst. 69. odůvodnění napadeného rozsudku). Městský soud přitom aproboval proces výběru provedený správním orgánem I. stupně a považoval ho za transparentní. Rovněž souhlasil se žalovaným i v tom, že cena vykalkulovaná společností STENEX s.r.o. byla oproti jiným nabídkám nepřiměřeně nízká a zároveň byla stěžovatelem předložena s několikaměsíčním zpožděním, což vzbuzovalo pochyby o reálnosti této nabídky a vypovídalo spíše o její účelovosti (odst. 71. odůvodnění). Městský soud navíc přiléhavě podotkl, že předmětem tohoto řízení není přezkum zakázky malého rozsahu.

[25] Lze tedy uzavřít, že všechny stěžovatelem nastíněné otázky byly městským soudem dostatečně a přezkoumatelně posouzeny. Jejich věcná správnost je již ovšem otázkou věcného přezkumu. Jelikož však stěžovatel ve své kasační stížnosti neuplatnil žádné projednatelné námitky věcného charakteru, Nejvyšší správní soud nemohl věcnou správnost napadeného rozsudku nikterak posoudit. Vzhledem k tomu, že kasační soud nenalezl ani jiné důvody zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (tuto vadu soudního rozhodnutí musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zohlednit *ex officio*), není (jediná věcně projednatelná) kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud tedy na základě výše uvedeného kasační stížnost jako nedůvodnou postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

pokračování

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovaný byl sice ve věci úspěšný, náhradu nákladů řízení nicméně nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 22. května 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu