



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Václava Štencla a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyň: **a) SOR Libchavy spol. s r. o.**, sídlem Dolní Libchavy 48, Libchavy, **b) ROŠERO CZ a. s.** (dříve Dekstra Bus a. s.), sídlem Chrudimská 29, Dolní Bučice, Vrdy, zastoupených Mgr. Jiřím Harnachem, advokátem, sídlem Moravské náměstí 13, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, **za účasti:** Karlovarský kraj, sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 7. 2022, č. j. ÚOHS-24386/2022/162, o kasační stížnosti žalobkyň a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 3. 2024, č. j. 55 Af 25/2022-127,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyň **se zamítá.**
- II.** Návrh žalobkyň na vrácení přeplatku na zaplaceném soudním poplatku **se zamítá.**
- III.** Žalobkyně **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 5. 2022, č. j. ÚOHS-15352/2022/500, zamítl návrh žalobkyň na přezkoumání úkonu zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) spočívajícího ve zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku s názvem „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutí ze dne 22. 7. 2022, č. j. ÚOHS-24386/2022/162, rozklad zamítl a rozhodnutí žalovaného ve věci samé potvrdil.

[2] Rozhodnutí předsedy žalovaného napadly žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Nepřisvědčil námitkám žalobkyň, že je žalobou napadené rozhodnutí nicotné, potažmo nezákonné z důvodu, že mělo být správní řízení zastaveno pro bezpředmětnost, neboť zadávací řízení *ex lege* skončilo uplynutím zadávací lhůty. Krajský soud na rozdíl od žalobkyň dospěl k závěru, že jejich námitky aktivovaly blokační lhůtu, což vedlo ke stavení zadávací lhůty. Ta v důsledku toho uběhla až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků řízení

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelky“) podaly proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítají, že krajský soud jim podsouvá argumentaci, kterou neuplatnily, tj. že blokační lhůtu dle § 246 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023 (dále také „ZZVZ“), aktivují pouze námitky vyjmenované v písm. a) téhož ustanovení. Stěžovatelky spatřují smysl srovnání a provázání obou ustanovení v tom, že vytváří interpretační vodítko. Námitky dle písmene a) mají „vlastní lhůtu“, která plyne jednoznačně, a nikoliv náhodou se jedná o konečné úkony v rámci zadávacího řízení. U ostatních námitkách buď lhůta netvoří samostatnou právní skutečnost, nebo není jednoznačně zřejmé, že právě běží, nebo zadavatel na její uplynutí nemusí čekat. Absence rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení pod písmenem a) je výrazem rozumné tvorby práva, neboť zákonodárce zjevně vnímal, že po rozhodnutí o zrušení je nesmyslné zakazovat uzavření smlouvy. Úvahy krajského soudu o účelu blokační lhůty jsou nesprávné a nedostatečně odůvodněné, a proto nepřezkoumatelné. Ustanovení § 246 odst. 1 ZZVZ nelze interpretovat izolovaně, jestliže zákonodárce s během blokační lhůty spojil rovněž běh zadávací lhůty. K pozastavení jejího běhu dochází podle stěžovatelek pouze u těch námitkách, u kterých lze rozumným a racionálním výkladem dovodit, že aktivují blokační lhůtu. Nesmyslně aplikovaný zákaz uzavřít smlouvu má negativní dopad na stěžovatelky v podobě propadnutí kaucí ve výši 10 milionů Kč. Argumentace krajského soudu je zmatečná, neboť by si měl ujasnit, zda je nutno § 246 ZZVZ vykládat izolovaně, nebo v celkovém kontextu navazujících ustanovení. Krajský soud obhájí smysluplnost jednoho institutu smysluplností institutu zcela odlišného. Jeho interpretace je tendenční, nerozumná a kazuistická. Rozporování meritorního závěru žalovaného by nemělo žádný relevantní výsledek pro stěžovatelky, neboť k zániku zadávacího řízení došlo z jiných důvodů a *ex lege*. Příčinná souvislost mezi neústavním, nerozumným výkladem § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ a mezi propadnutím kaucí je jednoznačná. Je nesmyslné, aby výkladem

pokračování

ZZVZ byl dovozen zákaz uzavřít smlouvu v situaci, kdy zadavatel zadávací řízení zrušil, smlouvu uzavřít nechce a ani nemůže. Je třeba respektovat koncept racionálního zákonodárce.

[4] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti a poukazuje na účelovost žaloby, neboť svou argumentací stěžovatelky mlčky popřely argumentaci uplatňovanou ve správním řízení, že zadavatel jim již oznámil rozhodnutí o výběru. Pokud by tomu tak bylo, nemohla by zadávací lhůta uplynout. Je potřeba, aby případný přezkum postupů zadavatele proběhl ideálně ještě v průběhu zadávací lhůty. Účelem jejího stavení je záruka toho, že minimálně po dobu uplatnění námitek, rozhodování o nich a případného řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (v délce 60 dnů) zadávací lhůta marně neuplyne. Pohled stěžovatelek je založen na subjektivním izolovaném náhledu s cílem dosáhnout vrácení kauce. Předkládají složité konstruovaný výklad, proč by se mělo při posuzování blokačních lhůt přihlížet k charakteru konkrétních námitek. Jejich kategorizace námitek ze zákona nevyplývá. Na námítky stěžovatelek se § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ nevztahuje, jejich argumentace k tomuto ustanovení je proto irelevantní. I v případě zrušení zadávacího řízení má blokační lhůta smysl, totiž zabránit, aby zadavatel v případě sporu o zákonnost svého postupu uzavřel smlouvu a vyhnul se případně i závěru žalovaného o jeho nezákonnosti. Nejsou splněny podmínky pro zúženou aplikaci § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Adresáti této normy nečelí žádným negativním či dokonce protiústavním dopadům nad běžný rámec. Nevracení kauce je přirozený důsledek zamítnutí návrhu. Stěžovatelky jednou upřednostňují izolovaný výklad, podruhé zase výklad komplexní.

[5] Stěžovatelky i žalovaný ve svých dalších podáních dále rozvíjejí svou argumentaci a zaměřují se zejména na otázku, zda námítky proti zrušení zadávacího řízení aktivují blokační lhůtu, a polemizují o smysluplnosti takové právní úpravy.

[6] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Nejprve soud považuje za potřebné vyjasnit otázku, koho je nutno v nyní posuzované věci považovat za stěžovatele (a žalobce) a zda je splněna podmínka povinného zastoupení advokátem dle § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobu totiž podali jednatelé stěžovatelky a) jménem společnosti „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“ s tím, že k tomu byli zmocněni také stěžovatelkou b), k čemuž doložili plnou moc. Podobně podal kasační stížnost JUDr. Kamil Jelínek, Ph.D., advokát, jménem společnosti „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“ a své zmocnění k zastupování doložil plnou mocí, kterou mu udělila stěžovatelka a) a plnou mocí, kterou stěžovatelce a) udělila stěžovatelka b). První klíčovou otázkou je to, zda je společnost „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“ nadána procesní subjektivitou pro účely řízení podle soudního řádu správního. Jedná se totiž o společnost dle § 2716 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[9] Touto otázkou se zabýval již krajský soud a dospěl k závěru, že společnost „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“ má způsobilost být účastníkem řízení dle § 33 odst. 2

s. ř. s., neboť může být dodavatelem ve smyslu § 5 odst. 1 ZZVZ a v režimu tohoto zákona má právo být účastníkem zadávacího řízení, podat námitky či návrh na přezkoumání úkonů zadavatele a být účastníkem tohoto správního řízení. Shodný výklad zastávají také stěžovatelky.

[10] Nejvyšší správní soud se s tímto právním názorem neztotožňuje.

[11] Předně platí, že společnost dle § 2716 a násl. občanského zákoníku není právnickou osobou, nýbrž smluvním typem. Občanský zákoník samotné společnosti žádá práva ani povinnosti nepřiznává a upravuje pouze závazková práva a povinnosti společníků, potažmo důsledky těchto závazkových vztahů navenek. Společnost nemůže vlastnit majetek, být držitelem podnikatelského oprávnění, mít zaměstnance či být stranou jakýchkoliv smluv či právních jednání. V obecné rovině nepanují pochybnosti o tom, že společnost nemá právní osobnost (Melzer, F. Tégl, P. a kol.: *Občanský zákoník § 2716-2893. Velký komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1520 s., dostupné z www.beck-online.cz).

[12] Na povaze společnosti nemůže nic změnit ani úprava obsažená v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Ta totiž v první řadě neobsahuje žádná pravidla, která by specificky regulovala společnost dle § 2716 a násl. občanského zákoníku. Umožňuje pouze v obecné rovině podání společné nabídky více osobami, které v souhrnu zahrnuje pod legislativní zkratku „dodavatel“ (§ 5 odst. 1 ZZVZ), na kterou je pak navázána legislativní zkratka „stěžovatel“ (§ 241 odst. 1 ZZVZ). Tyto legislativní zkratky pak užívá v ustanoveních, která upravují práva a povinnosti v rámci zadávacího řízení či v řízení před žalovaným (§ 47 odst. 1, § 241 odst. 1, či § 249 a násl. ZZVZ). Pro účely společné nabídky však nepočítá s tím, že by bylo nutné uzavírat konkrétně smlouvu o společnosti dle občanského zákoníku a nelze zcela vyloučit ani jiné smluvní zajištění vztahů mezi subjekty podávajícími společnou nabídku. Podle Nejvyššího správního soudu přitom nebylo smyslem institutu společné nabídky ani legislativních zkratk „dodavatel“ a „stěžovatel“ přiznat jakémukoliv smluvnímu svazku právní osobnost, a to ani omezenou, tj. pro účely zadávacího řízení a navazujícího správního či soudního řízení. Smyslem legislativních zkratk je zpřehlednění právního předpisu, nikoliv stanovení právního pravidla. V daném případě je legislativní zkratka „dodavatel“ užitá v jednotném čísle i pro více osob společně podávajících nabídku spíše pro zjednodušení a zároveň vyloučení případných pochybností o tom, že všechna práva a povinnosti dodavatele mají i subjekty podávající společnou nabídku.

[13] Také odborná literatura zdůrazňuje, že § 5 odst. 1 ZZVZ stanoví pouze legislativní zkratku a nositeli práv a povinností dodavatele či účastníka zadávacího řízení budou vždy konkrétní osoby s právní osobností, které například společnost dle § 2716 a násl. občanského zákoníku tvoří. Jeden z komentářů k ZZVZ (Krč, R., Vaněček, J. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1005 s., dostupné z www.beck-online.cz) v případě společnosti hovoří jako o kvaziúčastníkovi. Poukazuje přitom také na § 82 ZZVZ, který nasvědčuje tomu, že i u společné nabídky jsou subjektem práv a povinností všichni sdružení dodavatelé, neboť základní způsobilost a profesní způsobilost prokazuje každý z nich samostatně. Podobně je argumentováno také v dalším komentáři (Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1647 s., dostupné z www.beck-online.cz). Ten se kromě toho zabývá i jiným non subjektem, konkrétně pobočkou závodu, a dospívá k závěru, že „*uvedené ustanovení tedy z pobočky závodu*

pokračování

nevytváří právnickou osobu sui generis, ale je třeba ho chápat pouze tak, že zadavateli ukládá povinnost akceptovat rovněž nabídku podanou prostřednictvím pobočky závodu“. Tento argument platí i pro účely společné nabídky, pro kterou se osoby sdružily do společnosti dle § 2716 a násl. občanského zákoníku. Ani v tomto případě nelze mít za to, že by cílem zákonodárce bylo vytvoření právnické osoby sui generis. Dané ustanovení toliko zakotvuje povinnost zadavatele akceptovat také společnou nabídku.

[14] Pro srovnání, také zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), stanoví v § 2 odst. 1 legislativní zkratku „soutěžitel“ a následně zakotvuje některá práva a povinnosti soutěžitele (§ 21f) či jeho odpovědnost za přestupek (§ 22a), ačkoliv sám v rámci dané legislativní zkratky zdůrazňuje, že soutěžitelem mohou být i seskupení, která nejsou právnickými osobami. Nemůže být přitom pochyb o tom, že ani v tomto případě zákon nezakotvuje právnickou osobou sui generis a nositeli práv a povinností dle tohoto zákona jsou i v případě těchto seskupení subjekty, které je fakticky tvoří a jsou nadány právní osobností.

[15] Lze uzavřít, že společnost dle § 2716 a násl. občanského zákoníku sjednaná pro účely podání společné nabídky není sama o sobě subjektem práv a povinností ani dle občanského zákoníku, ani dle ZZVZ. Nesvědčí jí tudíž způsobilost být účastníkem řízení před správními soudy dle § 33 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto jako se stěžovatelkami jednal s oběma korporacemi, které jsou společníky společnosti „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“. Jestliže však krajský soud jako žalobkyni označoval tuto společnost, nejedná se o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud jednak v návěti svého rozsudku tuto společnost specifikoval pomocí označení obou jejích společníků včetně jejich identifikačních čísel a sídel, jednak v průběhu řízení fakticky jednal se stěžovatelkou a), která byla zmocněna v řízení jednat také jménem stěžovatelky b). V konečném důsledku se tak jedná pouze o nepřesné označení žalobkyní v záhlaví listin a napadeného rozsudku; žádná procesní práva jim tímto nebyla upřena.

[16] Pokud jde o podmínku povinného zastoupení advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s., Nejvyšší správní soud původně usnesením ze dne 3. 5. 2024, č. j. 6 As 87/2024-20, vyzval stěžovatelku b) k doložení plné moci pro zastupování v řízení o kasační stížnosti. Poukázal totiž na to, že plná moc ze dne 16. 4. 2025 udělená stěžovatelkou a) advokátu JUDr. Kamilu Jelínkovi, Ph.D., stanoví, že „tímto dochází k zániku veškerých předešlých zplnomocnění uzavřených v této záležitosti“. Dospěl proto k předběžnému závěru, že přes existenci plné moci ze dne 19. 9. 2021, již udělila stěžovatelka b) stěžovatelce a), nelze plnou moc udělenou advokátovi ve vztahu k stěžovatelce b) akceptovat. Na výzvu reagoval zmocněný advokát tak, že plná moc ze dne 16. 4. 2025 ruší pouze zmocnění, která udělila stěžovatelka a), a zmocnění od stěžovatelky b) pro stěžovatelku a) dosud nebylo odvoláno. Zároveň uvedl, že pokud by Nejvyšší správní soud setrval na svém závěru, že společnost „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“ nemá aktivní legitimaci pro podání kasační stížnosti, pak z procesní opatrnosti zdůrazňuje, že je vůlí obou společníků této společnosti být samostatnými žalobkyněmi či stěžovatelkami. Nejvyšší správní soud akceptoval vysvětlení obsahu plných mocí a akceptoval také to, že v této specifické situaci stěžovatelka b) zmocnila advokáta prostřednictvím stěžovatelky a). Stěžovatelka a) totiž tímto jednala prokazatelně ve společné záležitosti (srov. § 2737 odst. 1 a 2717 odst. 2 ve spojení s § 2439 občanského zákoníku). Podmínku řízení dle § 105 odst. 2 s. ř. s. tak má Nejvyšší správní soud za splněnou ve vztahu k oběma stěžovatelkám.

[17] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení důvodnosti kasační stížnosti, přičemž se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Tu spatřují stěžovatelky v tom, že jsou podle nich úvahy krajského soudu nedostatečně odůvodněné. Vedle toho namítají také zmatečnost argumentace krajského soudu, která by svou povahou zakládala také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud však má za to, že napadený rozsudek ani jedním z těchto nedostatků netrpí. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zcela zřejmé, jak krajský soud uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, jak interpretoval právní úpravu a jak ji aplikoval na projednávanou věc. Závěry krajského soudu jsou odůvodněny podrobně a srozumitelně a argumentace krajského soudu není vnitřně rozporná ani zmatečná. Je zřejmé, že krajský soud interpretoval § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ nikoliv izolovaně, nýbrž v celkovém kontextu navazujících ustanovení, což ostatně požadují také samy stěžovatelky. O tom, že je argumentace krajského soudu pro stěžovatelky srozumitelná svědčí i to, že s jeho úvahami obsáhle polemizují. Jak přitom již Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zdůraznil, nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou znemožňující jeho věcný přezkum (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Takovou objektivní překážku Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[18] Jádrem sporu je interpretace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ a jeho aplikace ve spojení s § 40 odst. 2 ZZVZ na nyní projednávanou věc.

[19] Podle § 40 odst. 1 ZZVZ *zadavatel může stanovit zadávací lhůtu, kterou se rozumí lhůta, po kterou účastníci zadávacího řízení nesmí ze zadávacího řízení odstoupit. Počátkem zadávací lhůty je konec lhůty pro podání nabídek. Zadávací lhůta musí být stanovena přiměřeně s ohledem na druh zadávacího řízení a na předmět veřejné zakázky.*

[20] Podle § 40 odst. 2 ZZVZ *zadávací lhůta neběží po dobu, ve které zadavatel nesmí uzavřít smlouvu podle § 246.*

[21] Podle § 246 odst. 1 ZZVZ *zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem*

- a) před uplynutím lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o vyloučení účastníka zadávacího řízení, o výběru dodavatele nebo proti úkonu dobrovolného oznámení o záměru uzavřít smlouvu,*
- b) do doby doručení rozhodnutí o námitkách stěžovateli, byly-li námitky podány,*
- c) před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud podané námitky odmítl,*
- d) ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud byl návrh na zahájení řízení podán včas; zadavatel však může i v této lhůtě smlouvu uzavřít, pokud Úřad návrh zamítl nebo bylo správní řízení vedené o návrhu zastaveno a takové rozhodnutí nabylo právní moci.*

[22] Stěžovatelky vykládají ustanovení § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ pomocí teleologické redukce tak, že námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení neaktivují blokační lhůtu dle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ, a tudíž ani nestaví běh zadávací lhůty dle § 40 odst. 2

pokračování

ZZVZ. Mají proto za to, že zadávací lhůta v nyní projednávané věci uplynula v průběhu řízení o rozkladu, a toto řízení mělo být proto zastaveno pro bezpředmětnost.

[23] S argumentací stěžovatelek se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[24] Jazykový výklad § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně směřuje k závěru, že námitky proti jakémukoliv postupu zadavatele, jsou-li přípustné a včasné, aktivují běh blokační lhůty. Stěžovatelky tento jazykový výklad relativizují tím, že citované ustanovení nepoužívá slovní spojení „všechny námitky“, nýbrž pouze pojem „námitky“. Tento argument je však lichý. Upřesnění, na jaké námitky dané ustanovení dopadá, by bylo namísto naopak v případě, že by chtěl zákonodárce omezit okruh pro tyto účely relevantních námitek. Použil-li toliko pojem „námitky“ bez jakéhokoliv omezení, nemůže jazykový výklad sám o sobě ospravedlňovat vynětí některých námitek z působnosti tohoto ustanovení.

[25] Ani systematický výklad za pomoci srovnání písmene a) a b) § 246 odst. 1 ZZVZ nepodporuje právní názor stěžovatelek. Kategorizace námitek provedená stěžovatelkami (námitky proti „terminálním“ úkonům, námitky, u nichž netvoří lhůta samostatnou skutečnost, námitky, u nichž není jednoznačně zřejmé, zda lhůta běží, a námitky, u nichž zadavatel nemusí čekat na uplynutí lhůty) může mít toliko akademický význam, neboť nenachází žádnou oporu v zákoně (ačkoliv zákonodárce pro specifické účely bez potíží jasně vymezuje různé jiné kategorie námitek – viz například § 241 a 242 ZZVZ). Snaží-li se stěžovatelky poukázat na to, že námitky proti „terminálním“ úkonům jsou explicitně vyjmenovány pod písmenem a), pak to nemá žádný význam pro interpretaci písmene b). Zprv, pod písmenem a) ani jinde v zákoně nejsou vyjmenovány všechny úkony, které by bylo možné označit za „terminální“, jako např. právě rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Je nemyslitelné, že by měl zákonodárce skutečně v úmyslu pracovat s touto kategorií úkonů zadavatele, avšak tuto poměrně zásadní tezi vyjádřil pouze implicitně, a to navíc za pomoci taxativního výčtu, který ovšem pro danou kategorii ve skutečnosti není úplný. Zadruhé, rozlišení mezi blokačními lhůtami dle jednotlivých písmen § 246 odst. 1 ZZVZ primárně nespočívá v povaze námitek či úkonů, nýbrž rozlišení jednotlivých časových úseků blokačních lhůt. Námitkami podle písmene b) jsou tak nejen námitky proti úkonům nevyjmenovaným pod písmenem a), ale také námitky tam vyjmenované. Konstrukce stěžovatelek vedoucí k tomu, že toliko námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nespádají pod písmeno b) mimo jiné z důvodu, že nejsou vyjmenovány pod písmenem a), je příliš „kotrbatá“. Pod písmenem a) zákon skutečně vyjmenovává některé úkony zadavatele, které by bylo možné označit jako „terminální“. Nečiní tak ovšem proto, že by chtěl vytvořit zvláštní kategorii úkonů, nýbrž proto, že právě u těch vyjmenovaných shledal významnější riziko uzavření smlouvy před podáním námitek. Proto v jejich případě stanovil, že blokační lhůta běží již od provedení daného úkonu.

[26] Nejvyšší správní soud nesdílí pochybnosti stěžovatelek o smyslu toho, že v případě rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení zákon nebrání do podání námitek uzavřít smlouvu a po podání námitek již tomu brání. Takto je zkrátka blokační lhůta dle písmene b) pro většinu úkonů zadavatele konstruována. Skutečnost, že se zákonodárce zřejmě neobává uzavření smlouvy během lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, neznamená, že by jakákoliv blokační lhůta v případě tohoto úkonu postrádala smysl. Smysl blokační lhůty nelze spatřovat toliko v samotném zákazu uzavřít smlouvu, neboť jak

samy stěžovatelky zdůrazňují, na běh blokační lhůty zákonodárce záměrně navázal také běh zadávací lhůty. Systematický výklad zohledňující celkovou koncepci zákona, tj. včetně § 40 odst. 2, dodává podstatný význam blokační lhůtě dle § 246 odst. 1 písm. b) i v případě rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení.

[27] Účelem § 246 ZZVZ je zajistit účinný přezkum zákonnosti úkonů zadavatele. Tato garance sice není absolutní (například je zadavateli bráněno v uzavření smlouvy toliko prvních 60 dní správního řízení o přezkumu úkonů zadavatele, později mu již v tom může zabránit pouze předběžné opatření), to ovšem neznamená, že by blokační lhůty takřka postrádaly význam, jak naznačují stěžovatelky. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 10 As 219/2016-51 (č. 3693/2018 Sb. NSS), *„právo účastníka zadávacího řízení bránit se proti postupu zadavatele v návrhovém řízení je zaručeno unijními i vnitrostátními právními předpisy. Prostředky ochrany tedy musí být zakotveny zákonem a správní orgány, které jsou povolány k dozoru nad průběhem zadávacího řízení, je musí aplikovat tak, aby se nejednalo pouze o formální, ale o účinné nástroje. [...] Tyto lhůty plní významnou funkci a v podstatě umožňují naplnění smyslu a účelu řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele. Zadavatel nesmí po tuto dobu uzavřít smlouvu, čímž vytváří prostor pro další uchazeče, kteří mají možnost žádat nápravu u žalovaného, pokud se domnívají, že zadávací řízení bylo vedeno v rozporu se zákonem.“* Nejvyšší správní soud zároveň v citovaném rozsudku dodal, že ani samotná zákonná úprava blokačních lhůt nemusí být účinným prostředkem pro dosažení meritorního rozhodnutí správního orgánu o přezkumu úkonů zadavatele. Žalovaný proto také musí aktivně využívat institutů, které mu zákon nabízí k vydání rozhodnutí o přezkumu úkonů zadavatele před uplynutím blokační lhůty.

[28] K zajištění účinného přezkumu zákonnosti úkonů zadavatele přitom nesměruje pouze § 246 ZZVZ, ale také § 40 odst. 2 ZZVZ. Primárně sice garantuje, aby podáním námitek nebyla zmařena možnost vybrat v zadávací lhůtě dodavatele, ale tím ruku v ruce brání zmaření účelu přezkumu ze strany žalovaného uplynutím zadávací lhůty před jeho rozhodnutím. Opět se nejedná o garanci absolutní, nicméně je patrné, že obě ustanovení jsou provázána nejen „pouhým“ odkazem, ale také dílčím společným účelem. Aplikace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ také na námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení tedy dává smysl, byť si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že popsané úvahy se týkají jen situací, kdy je stanovena zadávací lhůta. Není to přitom tak, že by § 40 odst. 2 ZZVZ definoval účel § 246 odst. 1 ZZVZ, jak tvrdí stěžovatelky. Obě ustanovení „pouze“ více či méně přispívají k naplnění shodného účelu.

[29] Ostatně i samy stěžovatelky zdůrazňují nutnost vykládat ustanovení § 246 odst. 1 a § 40 odst. 2 ZZVZ ve vzájemné souvislosti (odstavce 44 a násl. odůvodnění kasační stížnosti). Ve svém požadavku však nejsou konzistentní, jestliže zároveň krajskému soudu vytýkají, že smysluplnost výkladu jednoho ustanovení obhájí aplikací a interpretací „*ustanovení naprosto odlišného*“, „*de facto nesouvisejícího*“ (odstavce 55 a 58 odůvodnění kasační stížnosti), čímž míří právě na uvedená dvě ustanovení. Této výtce nelze přisvědčit. Úvahy krajského soudu odpovídají standardním interpretačním postupům a zcela případně vyvracejí námitku stěžovatelek, že zákaz uzavření smlouvy nedává v případě námitek proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení žádný smysl.

[30] Žalovaný popisuje také situaci, kdy blokační lhůta může mít význam sama o sobě, tj. i v případě, že není stanovena zadávací lhůta. Tuto variantu rozvinuli účastníci řízení do

pokračování

rozsáhlé polemiky, kterou ovšem Nejvyšší správní soud považuje za zcela podružnou. Pro účely posouzení této věci, ve které byla stanovena zadávací lhůta a právě její běh je jádrem sporu, postačuje závěr, že v této konkrétní variantě je aplikace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ nejen souladná s textem zákona, ale je také smysluplná.

[31] Nelze přitom ani tvrdit, že by v případech, kdy zadávací lhůta stanovena není, vedla aplikace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ na námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení k důsledkům neslučitelným se smyslem daného ustanovení. Blokační lhůta totiž může být v takových případech pouze na první pohled nadbytečná. Samotnou nadbytečnost však nelze považovat za absurdní důsledek, který by měl vést k použití teleologické redukce při výkladu daného ustanovení. Situace posuzované ve stěžovatelkami citovaných nálezech Ústavního soudu jsou zcela odlišné. Ústavní soud v nich totiž poukázal na to, že by se aplikace jednoznačně znějícího ustanovení na určitou situaci přičila jeho smyslu nebo by vedla k nesmyslným důsledkům (nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 436/05, a ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 131/18). V daných věcech tedy nešlo o to, že by aplikace daného ustanovení pouze nebyla potřebná. Stejně tomu bylo také ve rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 8 As 190/2014-39. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2006, č. j. 2 Afs 77/2005-108, a ze dne 22. 4. 2013, č. j. 7 As 83/2012-45, (pozn. soudu: stěžovatelky uvádějí pouze spisové značky obou věcí) pak stěžovatelkami citovanou úvahu ve vlastní argumentaci soudu vůbec neobsahují.

[32] Naopak je zcela přiléhavá argumentace Nejvyššího soudu vyslovená v rozsudku ze dne 19. 2. 2020, sp. zn. 32 Cdo 646/2018, kterou stěžovatelky také citují a podle níž je prostor pro teleologickou redukci tam, kde by byla *„dikce právního předpisu z hlediska jazykového vyjádření jednoznačná, avšak jeho mechanická aplikace na určitý případ by byla v rozporu s jeho účelem a vedla by k důsledkům neslučitelným s hodnotami a principy, na nichž je založen právní řád v materiálním právním státě.“* Aplikace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ na námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení však k popsáním důsledkům rozhodně nevede a není ani v rozporu s účelem daného ustanovení; pouze k jeho naplnění příliš nepřispívá, nebyla-li stanovena zadávací lhůta. V nyní posuzované věci, kdy zadávací lhůta stanovena byla, aplikace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ na podané námitky přispívá k naplnění účelu tohoto ustanovení.

[33] Tvrdí-li stěžovatelky, že jejich výklad nemůže nikoho poškodit, nelze s tím souhlasit. Jejich výklad by totiž mohl vést k uplynutí zadávací lhůty před meritorním posouzením zákonnosti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. V důsledku toho by dotčení dodavatelé byli zbaveni možnosti věcného přezkumu nejen ze strany žalovaného, ale také ze strany správních soudů. Také s ohledem na tento zásadní negativní dopad v podobě omezení přístupu k soudu má Nejvyšší správní soud za to, že § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ je nutno vykládat v souladu s jeho jednoznačným zněním. Jen stěží si lze představit, že by obecně všichni dodavatelé, podobně jako stěžovatelky, upřednostnili vrácení kauce před věcným posouzením jejich návrhu. Ten přeci podávají naopak ve snaze dosáhnout meritorního rozhodnutí.

[34] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správnému právnímu názoru, že § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ se vztahuje také na námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Na základě tohoto právního názoru pak učinil

také správný závěr, že podáním námitek ze strany stěžovatelek došlo k zastavení běhu zadávací lhůty, která proto v průběhu správního řízení neuplynula. Žalobou napadené rozhodnutí tudíž nemohlo být ze stěžovatelkami uváděných důvodů nezákonné ani nicotné.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[36] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelky) neměly ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, a proto (za použití § 120 s. ř. s.) nemá právo na jejich náhradu.

[37] Výrokem II. tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl návrh stěžovatelek na vrácení přeplatku na soudním poplatku, který uplatnily v rámci doplnění kasační stížnosti ze dne 17. 6. 2024. Tímto návrhem navázaly na svou argumentaci, že stěžovatelkou je v nyní projednávané věci pouze společnost „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“. Zastávaly proto názor, že soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti (2 x 5 000 Kč) zaplatily „zdvojeně“. Této argumentaci však nelze přisvědčit s ohledem na závěry učiněné výše pod body [11] až [15]. Stěžovatelkami jsou v posuzované věci přímo stěžovatelky a) a b) a poplatníkem soudního poplatku je každá z nich. Jestliže byl stěžovatelkami uhrazen soudní poplatek v celkové výši 10 000 Kč, žádný přeplatek na soudním poplatku nevznikl.

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

V Brně dne 31. července 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu