



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. L. K.**, zastoupený Mgr. Františkem Málkem, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Statutární město Pardubice**, se sídlem Pernštýnské nám. 1, Pardubice, **II) Ateliér Cihlár-Svoboda s. r. o.**, se sídlem Na Máchovně 1610, Beroun, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 12. 1. 2023, č. j. ÚOHS-43747/2022/162 o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2024, č. j. 31 Af 11/2023 - 83,

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.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“) domáhal zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 12. 1. 2023,

č. j. ÚOHS-43747/2022/162 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 správního řádu, zamítl rozklad žalobce a potvrdil usnesení žalovaného ze dne 17. 10. 2022, č. j. ÚOHS-36199/2022/500 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo zastaveno řízení o uložení zakazu plnění ze smlouvy na veřejnou zakázku zadanou Statutárním městem Pardubice („dále jen „*zadavatel*““) podle § 257 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“), neboť návrh nebyl doručen žalobcem zadavateli ve lhůtě podle § 254 odst. 3 ZZVZ, a žalobce tak nesplnil všechny požadavky vázící se k podání návrhu.

[2] Krajský soud posuzoval otázku, zda byl žalovaný oprávněn zastavit řízení o návrhu žalobce na uložení zakazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku podle § 257 písm. e) ZZVZ, pokud stejnopis návrhu ve lhůtě podle § 254 odst. 3 ZZVZ zadavateli nedoručil žalobce jakožto navrhovatel, ale žalovaný.

[3] Krajský soud se v první řadě zabýval smyslem povinnosti navrhovatele doručovat návrh nejen žalovanému, ale také zadavateli, podle § 254 odst. 3 ZZVZ. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že doručení stejnopisu návrhu zadavateli má za účel jej bezprostředně informovat o jeho podání a obsahu tak, aby zadavatel byl seznámen se skutečností, že navrhovatel nesouhlasí s jeho postupem při uzavření smlouvy, a domáhá se proto zakazu jejího plnění. Zadavatel tak v zásadě může vycházet z toho, že nebyl-li mu v zákonné lhůtě doručen stejnopis návrhu, je jeho postup již právně nezpochybnitelný.

[4] Podle krajského soudu tomuto účelu pak odpovídá úprava v § 257 písm. e) ZZVZ, která doručení návrhu po uplynutí těchto lhůt bez dalšího sankcionuje zastavením řízení. Krajský soud uvážil, že z gramatického výkladu tohoto ustanovení nevyplývá, že by návrh musel zadavateli doručit výhradně navrhovatel. Podle krajského soudu se totiž dané ustanovení vztahuje výlučně ke lhůtám, a nikoliv též ke způsobu doručování či osobě doručovatele.

[5] Krajský soud rovněž uvedl, že se žalovaný mylí, pokud argumentuje, že předestřeným výkladem § 257 písm. e) ZZVZ dochází k přenosu povinnosti navrhovatele doručit stejnopis návrhu zadavateli na žalovaného. Povinnost dle § 254 odst. 3 ZZVZ samozřejmě tíží navrhovatele včetně následků jejího nesplnění. Jestliže navrhovatel nezašle zadavateli stejnopis návrhu v zákonem stanovené lhůtě, vystavuje se nebezpečí, že se zadavatel o návrhu v rozhodné době nedozví, a řízení proto bude bez dalšího zastaveno. Současně však nedává smysl zastavovat řízení v situaci, kdy byl návrh zadavateli v zákonné lhůtě doručen jinou osobou – žalovaného nevyjímaje.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Stěžovatel má za to, že pokud krajský soud vykládá § 257 písm. e) zákona tak, že pro otázku, zda má být řízení zastaveno, není rozhodující, kdo stejnopis návrhu zadavateli doručil, pak nepodrobuje výkladu nesprávně pouze ustanovení § 257 písm. e) zákona. Otázku, kdo má být oním „doručovatelem“ stejnopisu návrhu, řeší § 254 odst. 3 zákona, které nelze při výkladu podmínek pro zastavení řízení dle § 257 písm. e) pomíjet. Podle stěžovatele tak doručení stejnopisu návrhu navrhovatelem zadavateli představuje jeden z úkonů, který inicializuje veřejnoprávní dohled. Nesplnění povinnosti doručit stejnopis návrhu zadavateli se v rovině veřejného práva promítá zásadním způsobem, neboť přímo vede k vyloučení věcného přezkumu návrhu zadavatele orgánem dohledu (není splněna podmínka řízení). Z tohoto důvodu není přijatelné, aby stěžovatel sám informoval zadavatele o podání návrhu a tím ovlivňoval možnost správního přezkoumání. Stěžovatel upozornil na to, že doklad o doručení stejnopisu návrhu není náležitostí návrhu, jejíž nedostatek by nebylo možno odstranit. Pokud tedy není doklad k návrhu přiložen, musí si jej stěžovatel od navrhovatele zpravidla vyžádat. Než ovšem stěžovatel splnění povinnosti doručit stejnopis návrhu zadavateli takto ověří, zpravidla již v zájmu rychlého vedení správního řízení oznámí zadavateli jeho zahájení, přičemž součástí oznámení o zahájení řízení stěžovatel v rámci dobré správy zpravidla činí právě i stejnopis návrhu. Stěžovatel uvedl, že výkladem § 257 písm. e) ZZVZ, který zaujal krajský soud, dochází k přenosu povinnosti navrhovatele na stěžovatele, který však není schopen garantovat (a ani to ostatně není jeho úkolem), že stejnopis návrhu bude zadavateli doručen včas. Podle stěžovatele za této situace bude zbývat již jen krok k tomu, aby byla na něj kompletně přenesena odpovědnost za doručení stejnopisu návrhu. Stěžovatel má za to, že dodavatelé nakonec začnou jistě brojit i proti tomu, že stěžovatel není při doručování stejnopisu návrhu dostatečně svižný; ustanovení § 254 odst. 3 zákona tak ztratí praktický význam.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Osoba zúčastněná na řízení II (dále jen „OZNŘ II“) se ve svém vyjádření plně ztotožnila s obsahem kasační stížnosti, zdůraznila, že výklad § 257 písm. e) zákona provedený krajským soudem by ve svém důsledku vedl k bezpředmětnosti § 254 odst. 3 ZZVZ. OZNŘ II proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Osoba zúčastněná na řízení I se nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Klíčovou spornou otázkou v nyní projednávané věci, k níž směřuje právní argumentace účastníků řízení, resp. OZNŘ II, je výklad § 257 písm. e) ZZVZ, podle něhož platí, že *„Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže návrh nebyl doručen Úřadu a zadavateli ve lhůtách podle § 251 odst. 2 nebo 3 nebo podle § 254 odst. 3.“* Konkrétně jde o to,

zda z právě citovaného textu zákona, po provedení jeho interpretace, vyplývá, že k zastavení řízení dojde vždy, pokud doručení návrhu zadavateli neprovede sám navrhovatel. Krajský soud při řešení sporné otázky vyšel v první řadě z výslovného znění vykládaného ustanovení zákona, přičemž dovodil, že dané ustanovení žádný požadavek z hlediska určení subjektu, který by měl návrh doručovat, nestanovuje. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu plně ztotožňuje. Zároveň si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* (srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997, č. 30/1998 Sb.).

[13] Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že čistě jazykový výklad posuzovaného textu zákona nemůže obstát, neboť by vedl k popření smyslu § 254 odst. 3 věty první ZZVZ, podle něhož doručuje návrh zadavateli ve stanovené lhůtě navrhovatel (*„návrh doručí navrhovatel Úřadu a ve stejnopisu zadavateli do 30 dnů ode dne, kdy zadavatel uveřejnil oznámení o uzavření smlouvy způsobem podle § 212 odst. 2 s uvedením důvodu pro zadání veřejné zakázky bez uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, předběžného oznámení nebo výzvy k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení, nejpozději však do 6 měsíců od uzavření této smlouvy“*). S tímto náhledem stěžovatele se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Stěžovatel má sice pravdu v tom směru, že obě citovaná ustanovení na sebe navazují, obsah této návaznosti je ovšem jiný, než jak je prezentován v kasační stížnosti. Ustanovení § 257 písm. e) ZZVZ váže přípustnost zastavení řízení na existenci objektivního stavu – absenci doručení návrhu v něm určeným subjektům. Význam normy obsažené v § 254 odst. 3 téhož zákona, nijak nedotčený výkladem krajského soudu, spočívá v tom, že činí za doručení návrhu odpovědným navrhovatele, tudíž určuje osobu, k jejíž tíži jde případné naplnění objektivního stavu vedoucího k zastavení řízení, s nímž operuje § 257 písm. e) ZZVZ. Nestanoví však již to, jak mylně dovozuje stěžovatel, že to musí být nezbytně právě navrhovatel, kdo svým jednáním spočívajícím v doručení návrhu zajistí naplnění dané podmínky pro vedení řízení.

[14] Právě provedený systematický výklad je plně ve shodě s účelem právní normy obsažené v § 257 písm. e) ZZVZ, který správně identifikoval krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č. j. 1 Afs 2/2013-46, v němž kasační soud uvážil, že *„doručení stejnopisu návrhu zadavateli má za účel jej bezprostředně informovat o podání návrhu a o jeho obsahu.“* Jak výstižně uvedl krajský soud v odst. 25 svého rozsudku, nikoliv povaha subjektu doručujícího stejnopis, ale právě vědomost zadavatele o tom, že jeho postup bude předmětem přezkumu ze strany stěžovatele, vzniká okamžikem doručení stejnopisu, má klíčový význam z hlediska aktivace procesních povinností zadavatele v řízení vyplývajících z § 254 odst. 5 a 6 ZZVZ (zaslat žalovanému veškerou dokumentaci, své vyjádření apod.). Nejvyšší správní soud má proto ve shodě s krajským soudem za to, že zastavení řízení opírající se výlučně o okolnost, která nemá žádnou relevanci z pohledu řádného průběhu řízení a uplatňování práv a povinností jeho účastníků, představuje nepřipustný formalismus, který zasáhl do práv žalobce (srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 188/04 ze dne 29. 9. 2004, N 139/34 SbNU 393).

[15] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani obavy stěžovatele stran toho, že v důsledku prosazení výkladu § 257 písm. e) ZZVZ zastávaného krajským soudem dojde

pokračování

k přenosu odpovědnosti za doručování stejnopisu návrhu z navrhovatele na stěžovatele. Nic takového nehrozí. Jak bylo uvedeno shora, stav spočívající v nedoručení stejnopisu zadavateli, jde jednoznačně k tíži navrhovatele. Je proto ve výsostném zájmu stěžovatele, aby dostál § 254 odst. 3 ZZVZ a sám doručil stejnopis návrhu zadavateli. V opačném případě se totiž vystavuje riziku, že stěžovatel, na rozdíl od nyní posuzované věci, nebude postupovat nad rámec svých zákonných povinností a stejnopis návrhu zadavateli sám nezašle – tento zákonem předvídaný postup stěžovatele by při absenci aktivity navrhovatele totiž vedl k tomu, že návrh nebude ve stanovené lhůtě doručen zadavateli, s čímž je spojeno obligatorní zastavení řízení.

[16] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje stěžovatelem v kasační stížnosti akcentovaný význam rychlosti průběhu správního řízení. Opětovně však zdůrazňuje, že výklad § 257 písm. e) ZZVZ zaujatý krajským soudem tuto hodnotu nijak neohrožuje. Předně není důvod, aby stěžovatel jakkoliv otálel s oznámením o zahájení řízení a vyčkával na potvrzení doručení stejnopisu návrhu zadavateli ze strany navrhovatele, jak je uváděno v kasační stížnosti. Z hlediska zahájení správního řízení, které je následně oznamováno, je totiž relevantní toliko doručení návrhu stěžovateli (viz již odkazovaný rozsudek kasačního soudu ve věci sp. zn. 1 Afs 2/2013). Tuto skutečnost není možné směšovat s doručením stejnopisu návrhu zadavateli, což představuje „pouze“ podmínku řízení, tj. předpoklad pro možnost věcného posouzení návrhu. Ověřit její splnění může stěžovatel kdykoliv v průběhu řízení, nezávisle na krocích, které činí vůči zadavateli, a při jejím nesplnění vyvodit výše popsané procesní následky.

[17] Kasační soud zároveň nerozumí tomu, jaký má v kasační stížnosti zmíněná zásada dobré správy vztah k postupu stěžovatele, který učinil přílohou oznámení o zahájení řízení též návrh na zahájení řízení. Zásada dobré správy v sobě zahrnuje principy postupu v souladu s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost (srov. *Principy dobré správy, Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Masarykova univerzita, Brno, 2006, ISBN 80-210-4001-7*). Podle Nejvyššího správního soudu doručování listiny správním orgánem, za jejíž doručení je odpovědný účastník řízení (navrhovatel), není podřaditelné pod principy dobré správy vymezené shora, naopak jde o postup, který nemá výslovnou oporu v zákoně, a je tudíž *stricto sensu* nadbytečný.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce jako úspěšný účastník by měl právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, avšak podle obsahu soudního spisu mu žádné náklady v tomto řízení nevznikly. Proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. (výrok II. tohoto rozsudku).

[20] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Nejvyšší správní soud těmto osobám žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jim právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno; proto rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné. (§53 odst. 3 s.ř.s.).

V Brně dne 5. prosince 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu