

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **MASTER IT Technologies, a. s.**, se sídlem Výstavní 1928/9, Ostrava, zastoupená Mgr. Markem Šimkou, advokátem se sídlem Moravské náměstí 754/13, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2026, čj. 29 Af 42/2025-107,

t a k t o :

Návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření ze dne 15. 2. 2026, jímž by se zadavateli a vybranému dodavateli „Společnosti Telematika pro Ostravu 2024“ zakázalo při plnění „Smlouvy o zvýšení propustnosti křižovatek – rozšíření telematických systémů a o poskytování služeb“ uzavřené dne 10. 4. 2025 se zadavatelem, statutárním městem Ostrava, provádět jakékoli úkony, které by mohly vést k nevratným zásahům do stávajících zařízení a majetku zadavatele, zejména odpojování, demontáž nebo jiné odstranění jakéhokoli stávajícího světelně signalizačního zařízení, včetně jeho řadičů a související infrastruktury a jakékoli s tím související stavební práce, **s e o d m í t á**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V tomto usnesení se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření podle § 272b zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, rozhodnout o předběžném opatření.

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Brně, kterým zamítl její návrh na předběžné opatření v následujícím znění: „Vybranému dodavateli, „Společnosti Telematika pro Ostravu 2024“ se zakazuje při plnění „Smlouvy o zvýšení propustnosti křižovatek – rozšíření telematických systémů a o poskytování služeb“ uzavřené dne 10. 4. 2025 se zadavatelem, statutárním městem Ostrava, provádět jakékoli úkony, které by mohly vést k nevratným zásahům do stávajících zařízení a majetku zadavatele, zejména odpojování, demontáž nebo jiné odstranění jakéhokoli stávajícího světelně signalizačního zařízení, včetně jeho řadičů a související infrastruktury a jakékoli s tím související stavební práce“.

[3] Spolu s kasační stížností podala stěžovatelka návrh na nařízení téhož předběžného opatření Nejvyšším správním soudem, a to přinejmenším do doby, než o kasační stížnosti rozhodne. Svůj návrh odůvodnila odkazem na věcné důvody, pro které podala kasační stížnost.

[4] Žalovaný namítl, že nadává smysl, aby Nejvyšší správní soud na jedné straně rozhodoval o tom, zda krajský soud správně vyhodnotil předpoklady pro nařízení předběžného opatření, a na straně druhé sám předběžné opatření nařizoval. Podle jeho názoru je tak návrh třeba zamítnout, jelikož nařízení předběžného opatření v této fázi řízení náleží pouze krajskému soudu.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud na úvod uvádí, že dle § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek lze proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření podat kasační stížnost.

[6] Předpoklady pro nařízení předběžného opatření jsou stanoveny obecně v § 38 odst. 1 soudního řádu správního. Zvláštní úpravu pro předběžná opatření správních soudů ve věcech veřejných zakázek poté obsahuje § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek.

II. A Příslušnost k rozhodnutí o předběžném opatření

[7] Ještě před posouzením věcných předpokladů je nicméně nutné zodpovědět otázku, zda v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření může Nejvyšší správní soud sám nařídít předběžné opatření.

[8] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je odpověď na tuto otázku záporná. Nejvyšší správní soud není v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření příslušný k tomu, aby předběžné opatření sám nařídil. Po dobu trvání řízení o žalobě je k nařízení předběžného opatření příslušný pouze krajský soud, který toto řízení vede. Příslušnost Nejvyššího správního soudu je omezena jen na rozhodování o kasační stížnosti proti takovému procesnímu rozhodnutí. K tomuto závěru vedou Nejvyšší správní soud tyto důvody.

[9] Za prvé, Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že není příslušný rozhodovat o návrhu na vydání předběžného opatření v rámci řízení o kasační stížnosti směřující pouze proti usnesení krajského soudu o ustanovení advokáta. Ve svém usnesení ze dne 7. 11. 2012, čj. 3 As 97/2012-12, konkrétně vysvětlil: „nelze pominout, že kasační stížností je napadeno pouze procesní, nikoliv meritorní rozhodnutí krajského soudu, a že řízení o žalobě nadále trvá. Za této situace ovšem není Nejvyšší správní soud věcně ani funkčně příslušným k tomu, aby o návrhu na předběžné opatření rozhodl, příslušným k tomuto je podle § 7 odst. 1 s. ř. s. krajský soud“.

[10] Tyto závěry dopadají shodně i na řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření. Rovněž v tomto případě je kasační stížností napadeno

pokračování

pouze procesní rozhodnutí, nikoli meritorní rozhodnutí krajského soudu, a řízení o žalobě nadále trvá.

[11] Za druhé, tento závěr dále podporuje fakt, že Nejvyšší správní soud může rozhodovat pouze v rámci předmětu svého řízení. Pokud kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, tvoří předmět řízení před Nejvyšším správním soudem právě toto procesní rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 31. 10. 2024, čj. 2 As 199/2024-56, č. 4655/2025 Sb. NSS, body 6 až 8). Takto vymezený předmět řízení nemůže Nejvyšší správní soud při svém rozhodování překročit (§ 102 a § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního). To znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu přísluší přezkoumat pouze zákonnost procesního rozhodnutí krajského soudu o předběžném opatření. Jak vysvětlil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, výsledkem řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím o procesních návrzích není nic jiného než jen konečné rozhodnutí o dané otázce v rámci žalobního řízení, které i v době rozhodování Nejvyššího správního soudu stále běží (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, bod 27). Nejvyššímu správnímu soudu tak v řízení o kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu nepřísluší hodnotit jiné věcné otázky ani upravovat hmotněprávní poměry. Dokud není řízení o žalobě skončeno, je k posouzení věcných otázek, včetně prozatímní úpravy poměrů účastníků či třetích osob prostřednictvím institutu předběžného opatření, nadále věcně příslušný pouze krajský soud.

[12] Právě uvedené znamená, že v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření lze z procesních návrhů uplatnit například návrh na přiznání odkladného účinku. Takový návrh se totiž vztahuje k pozastavení účinků kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu. Proto například Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, kterým krajský soud zrušil své předchozí rozhodnutí o nařízení předběžného opatření a návrh nově zamítl (usnesení ze dne 25. 2. 2025, čj. 6 As 13/2025-29). Takové rozhodnutí spadá do předmětu řízení o kasační stížnosti, byť podané proti procesnímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však v takovém řízení již nemůže rozhodovat o nařízení předběžného opatření, neboť k tomu je stále příslušný krajský soud, který rozhoduje o žalobě.

[13] Za třetí, role Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu o předběžném opatření ve veřejných zakázkách je přezkumná. To odpovídá rozhodnutí zákonodárce umožnit podat proti takovému rozhodnutí kasační stížnost (§ 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek). Pokud má tedy po dobu, po kterou běží řízení o žalobě před krajským soudem, Nejvyšší správní soud přezkoumávat procesní rozhodnutí o předběžném opatření, nedává smysl, aby (vedle toho) rozhodoval sám i o návrzích na předběžné opatření v prvním stupni. Tím by popřel svoji přezkumnou roli, která mu po dobu řízení o žalobě před krajským soudem přísluší. Svým rozhodnutím o návrhu na předběžné opatření, ačkoli řízení o žalobě ještě neskončilo, by navíc Nejvyšší správní soud účastníkům řízení upřel možnost podat proti jeho rozhodnutí opravný prostředek, ačkoli jej výslovně předpokládá § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Je proto účelné, aby příslušnost Nejvyššího správního soudu byla po dobu řízení o žalobě omezena pouze na rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o předběžném opatření.

[14] Za čtvrté, věcné posouzení důvodnosti kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření a důvodů (předpokladů) pro nařízení předběžného opatření se může překrývat (za podmínky, že návrh na nařízení předběžného opatření a samotná kasační stížnost se opírá o totožné důvody, jako je tomu v nyní projednávané věci). Není tedy ani účelné, aby v takové situaci Nejvyšší správní soud rozhodoval dvakrát o tom samém.

[15] Za páté, proti rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření Nejvyšším správním soudem v rámci řízení, jejichž předmětem je přezkum usnesení krajského soudu o předběžném opatření, mluví též požadavek rychlosti. Ústavní soud v minulosti potvrdil, že také v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o předběžném opatření je nutné postupovat bez zbytečného odkladu (nález ÚS ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. IV. ÚS 736/17, bod 9). Samostatné posouzení návrhu na předběžné opatření Nejvyšším správním soudem by přitom mohlo vést k prodloužení délky řízení o kasační stížnosti. Rovněž z tohoto hlediska je proto účelné, aby po dobu trvání řízení o žalobě byl příslušný k rozhodnutí o předběžném opatření výhradně krajský soud; Nejvyšší správní soud může následně přezkoumat zákonnost takového rozhodnutí.

[16] Za šesté, příslušnost krajského soudu k rozhodování o všech návrzích na předběžné opatření po celou dobu, po kterou se vede řízení o žalobě ve věci veřejných zakázek, neomezuje právo účastníků žádat o nařízení předběžného opatření. Takový návrh je však nutné uplatnit pouze v řízení před krajským soudem, který o něm rozhodne v prvním stupni. Stejně tak není omezena možnost podat proti usnesení krajského soudu o tomto návrhu kasační stížnost (§ 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek).

[17] Lze proto shrnout, že po dobu, po kterou je před krajským soudem vedeno řízení o žalobě ve věci veřejných zakázek, je věcně příslušný k rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření jen krajský soud. Nejvyšší správní soud je příslušný pouze k rozhodování o kasačních stížnostech proti takovým procesním rozhodnutím krajských soudů. Sám Nejvyšší správní soud může předběžné opatření ve věci veřejných zakázek nařídit případně až v řízení o kasační stížnosti, která napadá samotné meritorní rozhodnutí krajského soudu.

[18] Vztaženo k nyní projednávané věci: Nejvyšší správní soud není v tomto řízení věcně ani funkčně příslušný rozhodnout o návrhu stěžovatelky na nařízení předběžného opatření.

II. B. Rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření

[19] Nejvyšší správní soud dále zvážil, jak s návrhem stěžovatelky na nařízení předběžného opatření po procesní stránce naložit. Konkrétně přichází v úvahu jeho postoupení podle § 7 odst. 5 soudního řádu správního, anebo odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

pokračování

[20] Podle § 7 odst. 5 soudního řádu správního platí, že *byl-li návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému.*

[21] Podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního *soud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá.*

[22] Při posuzování této otázky nelze pominout, že krajský soud mohl o shodném (resp. shodně odůvodněném) návrhu stěžovatelky na nařízení předběžného opatření již rozhodnout. Právě jeho rozhodnutí o tomto návrhu přitom může být předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti, v němž stěžovatel takový shodný návrh podal. V takovém případě proto přichází v úvahu rovněž odmítnout takto uplatněný návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť o téže věci již soud rozhodl.

[23] Podle civilistické praxe i nauky se překážka věci pravomocně rozhodnuté uplatní i u rozhodnutí ve věcech předběžných opatření. Platí tedy, že *„pokud byl návrh na nařízení předběžného opatření zamítnut, řízení o návrhu na předběžné opatření odůvodněné stejnými skutkovými okolnostmi je na místě zastavit“* (ŠÍNOVÁ, R., ŠTEVČEK, M. In ŠÍNOVÁ, R., HAMULÁKOVÁ, K. a kol. Civilní proces, Obecná část a sporné řízení. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 162). Tato praxe nevyvolává problémy ani z pohledu ústavního pořádku (např. usnesení ÚS ze dne 1. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 467/22, bod 9). Nejvyšší správní soud se domnívá, že není důvod, aby tomu v soudním řízení správním bylo jinak. Pokud účastník řízení podá shodný návrh na nařízení předběžného opatření, o kterém již bylo rozhodnuto, a zároveň nedošlo ke změně relevantních okolností, jde o klasický případ věci již rozhodnuté.

[24] Nejvyšší správní soud má proto za to, že o věc rozhodnutou jde i v situacích, kdy stěžovatel v rámci řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření uplatní obsahově shodný návrh. Pokud jsou totiž stěžovatelem tvrzené důvody pro nařízení předběžného opatření shodné, pak je již krajský soud jednou posoudil a shledal nedostatečnými. Jedná se tak stále o ten samý návrh, o kterém bylo již jednou rozhodnuto usnesením krajského soudu, které Nejvyšší správní soud přezkoumává k podané kasační stížnosti.

[25] Nicméně je třeba zdůraznit, že každé rozhodnutí o předběžném opatření je z podstaty samotného institutu rozhodnutím prozatímním. A proto jej lze změnit při změně relevantních okolností. Lze tedy jak nařízené předběžné opatření zrušit, tak předběžné opatření vydat, byť byl dříve návrh zamítnut. Změna poměrů tak opravňuje soud k tomu, aby v případě nového návrhu na vydání předběžného opatření rozhodl jinak. O věc rozhodnutou jde tedy pouze v případě, že nedošlo ke změně relevantních okolností. Pokud došlo, tak o věc rozhodnutou nejde, a o novém návrhu je třeba rozhodnout znovu. Takto je třeba chápat usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2022, čj. 8 Afs 92/2022-141, kde vyslovil, že zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté (bod 30).

[26] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že konkrétní procesní postup Nejvyššího správního soudu bude v každé věci nutné zvolit v závislosti na tom, nakolik se oba návrhy shodují a zda nedošlo ke změně relevantních okolností. Konkrétně bude nutné posoudit, zda se návrh na vydání předběžného opatření, uplatněný v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, opírá o stejné důvody, jako ve věci dříve uplatněný návrh, o kterém již krajský soud rozhodl (a toto rozhodnutí je předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti), anebo o důvody odlišné.

[27] V situaci, v níž návrh uplatněný v řízení před Nejvyšším správním soudem je odůvodněn odlišnými důvody, než které hodnotil dříve krajský soud, či došlo ke změně relevantních okolností, je nutné jej postoupit podle § 7 odst. 5 soudního řádu správního příslušnému krajskému soudu.

[28] Naopak, pokud je návrh na nařízení předběžného opatření, uplatněný v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, odůvodněn shodnými důvody, které již posoudil krajský soud, je namístě návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. V dané věci totiž již krajský soud o věci rozhodl a toto rozhodnutí je přezkoumáváno Nejvyšším správním soudem. Odmítnutí takového návrhu učiní přímo Nejvyšší správní soud.

[29] Není totiž účelné, aby krajskému soudu byl postoupen tentýž návrh, o kterém již jednou rozhodl tak, že jej zamítl, a toto usnesení je v současné době předmětem přezkumu v řízení před Nejvyšším správním soudem. Postoupení takového shodného návrhu by vyvolalo praktické obtíže při dalším postupu v řízení o kasační stížnosti. Krajský soud by musel o postoupeném návrhu rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů (§ 38 odst. 3 soudního řádu správního). Nejvyšší správní soud by mu tudíž za tím účelem musel vrátit zapůjčený soudní spis, což by po tuto dobu znemožnilo posoudit důvodnost kasační stížnosti. Tím by mohlo dojít k významnému prodloužení kasačního řízení, a to navzdory tomu, že i to musí být provedeno bez zbytečného odkladu (nález ÚS ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. IV. ÚS 736/17, bod 9).

[30] Obdobně Nejvyšší správní soud postupoval v již citovaném usnesení ze dne 7. 11. 2012, čj. 3 As 97/2012-12. Návrh tehdy odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, jelikož byl dříve podán u krajského soudu. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: *„Jak vyplývá z obsahu kasační stížnosti, žalobce podal návrh na vydání předběžného opatření také u krajského soudu, a to dříve, než tentýž návrh uplatnil u Nejvyššího správního soudu. Jestliže byl návrh u krajského soudu již podán, nejsou v probíhajícím řízení splněny podmínky pro postup podle § 7 odst. 4 s. ř. s.“*. S ohledem na výše zmíněné možné praktické problémy a specifikum věci je přitom nutné postupovat stejně právě i v případě, kdy příslušný soud o totožném návrhu již rozhodl.

[31] V projednávané věci se stěžovatelka domáhá nařízení předběžného opatření, jímž by se zadavateli a vybranému dodavateli zakázalo pokračovat v plnění smlouvy na veřejnou zakázku v plném rozsahu, avšak minimálně v rozsahu, v jakém stěžovatelka navrhla krajskému soudu ve svém návrhu ze dne 16. 1. 2026: *„Vybranému dodavateli, „Společnosti Telematika pro Ostravu 2024“, se zakazuje při plnění „Smlouvy o zvýšení propustnosti křižovatek – rozšíření telematických systémů a o poskytování služeb“ uzavřené dne*

pokračování

10. 4. 2025 se zadavatelem, statutárním městem Ostrava, provádět jakékoli úkony, které by mohly vést k nevratným zásahům do stávajících zařízení a majetku zadavatele, zejména odpojování, demontáž nebo jiné odstranění jakéhokoli stávajícího světelně signalizačního zařízení, včetně jeho řadičů a související infrastruktury a jakékoli s tím související stavební práce“.

[32] Tento návrh stěžovatelka odůvodnila odkazem na důvody uvedené již ve správní žalobě. Kromě toho poukázala i na svoji věcnou argumentaci v kasační stížnosti, jíž zpochybňuje usnesení krajského soudu o jejím dříve uplatněném návrhu na nařízení předběžného opatření. V rámci věcné kasační argumentace přitom stěžovatelka výslovně uvedla, že v otázce naléhavosti důvodů pro nařízení předběžného opatření „nepředkládá žádné nové, podrobnější argumenty a důvody“; ty jsou pouze naléhavější v důsledku plynutí času; adresným způsobem stěžovatelka zpochybňuje pouze důvody, pro které krajský soud jejímu návrhu nevyhověl (body 2.2 a 2.3 kasační stížnosti).

[33] Podle Nejvyššího správního soudu tedy stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti uplatnila návrh na nařízení předběžného opatření z totožných důvodů, které již dříve posoudil krajský soud a o nichž rozhodl usnesením ze dne 4. 2. 2026, čj. 29 Af 42/2025-107. Skutečnost, že nyní stěžovatelka formálně požaduje uložení zákazu „v plném rozsahu“, na tomto závěru ničeho nemění. Stále se jedná o návrh na nařízení předběžného opatření vůči stejným osobám, požadující uložení zákazu stejného jednání (pokračovat v plnění smlouvy na veřejnou zakázku) a ze zcela shodných důvodů. Žádný zásadní posun v relevantních skutkových okolnostech, jež by její nynější návrh odlišovaly od návrhu na nařízení předběžného opatření v řízení před krajským soudem, stěžovatelka netvrdí. Nejvyšší správní soud proto podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního návrh na nařízení předběžného opatření odmítl, jelikož o něm již soud rozhodl.

[34] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že zákonnost usnesení krajského soudu čj. 29 Af 42/2025-107, jimiž byl návrh stěžovatelky na nařízení předběžného opatření zamítnut, posoudí k podané kasační stížnosti. Její důvodnost v tomto okamžik nelze předjímat.

[35] Nejvyšší správní soud konečně stěžovatelce neukládal povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na nařízení předběžného opatření [§ 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích], jelikož návrh odmítl před prvním jednáním (§ 6a odst. 4 téhož zákona).

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

V Brně 12. března 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu