



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **PATRIOT, spol. s r. o.**, se sídlem Tuřanka 383/92, Brno, zastoupená Mgr. Markem Šimkou, advokátem se sídlem Moravské náměstí 754/13, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti výroku II rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2025, č. j. ÚOHS-16242/2025/500, o návrhu žalobkyně na vydání předběžného opatření, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Statutární město Opava**, se sídlem Horní náměstí 382/69, Opava, zastoupené JUDr. Miroslavem Cákem, advokátem se sídlem Hilleho 1838/1, Brno, **II) AŽD Praha s.r.o.**, se sídlem Žirovnická 3146/2, Praha 10, zastoupená JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2025, č. j. 62 Af 10/2025-107,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2025, č. j. 62 Af 10/2025-107, **s e r u š í**.
- II. Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká přezkumu usnesení o předběžném opatření, které krajský soud vydal v řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dozoru nad dodržováním zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Kasační stížnost proti tomuto usnesení je přípustná podle § 272b odst. 4 tohoto zákona. Řešena je otázka procesního práva, zda zánik předběžného opatření podle § 38 odst. 4 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), který je následkem skončení řízení o žalobě, může založit důvod odmítnutí kasační stížnosti proti rozhodnutí o předběžném opatření podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Předmětem posouzení je také zákonnost předběžného opatření, které krajský soud nařídil v řízení o žalobě, ačkoli tato žaloba byla od počátku nepřipustná.

[2] Osoba zúčastněná na řízení I) jako zadavatel a osoba zúčastněná na řízení II) (dále jen „stěžovatelka“) jako vybraný dodavatel na plnění veřejné zakázky „Opava – telematika“ uzavřely dne 25. 3. 2021 smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla realizace díla spočívajícího v rekonstrukci – modernizaci stávajících křižovatek, a to světelných signalizačních zařízení a stožárů včetně kabelových rozvodů, koordinačních kabelů a zřízení nového dispečinku. Dne 17. 12. 2024 uzavřely obě strany za účelem vyřešení sporných nároků smlouvu s názvem „Dohoda o narovnání“. Žalobkyně byla poddodavatelem jiných dodavatelů, kteří se rovněž zúčastnili zadávacího řízení.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím k návrhu žalobkyně uložil osobě zúčastněné na řízení I) zákaz plnění dohody o narovnání (výrok I). Zároveň nevyloučil odkladný účinek rozkladu proti tomuto rozhodnutí, neboť neshledal, že by k tomu byly splněny podmínky stanovené v § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu (výrok II). Až do rozhodnutí o rozkladech, které následně podaly osoba zúčastněná na řízení I) a stěžovatelka, tak zákaz nebyl vykonatelný a mohlo být plněno podle dohody.

[4] Žalobkyně podala proti výroku II rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) právě v řízení o ní vydal napadené usnesení, kterým podle § 38 odst. 1 s. ř. s. a § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek předběžným opatřením zakázal stěžovatelce plnění dohody o narovnání do doby, než rozhodne ve věci samé.

[5] Krajský soud považoval žalobu za přípustnou, neboť podle § 85 odst. 4 správního řádu nebylo možné proti výroku II rozhodnutí žalovaného podat rozklad. Rozhodnutí o nevyloučení odkladného účinku je také rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým je autoritativně rozhodováno o návrhu účastníka správního řízení, aby v případě uložení zákazu plnění ze smlouvy prvostupňovým rozhodnutím nemohla být (při využití práva opravného prostředku jiných účastníků správního řízení) smlouva zkonsumována. Není podstatné, že žalovaný rozhodnutím o nevyloučení odkladného účinku „pouze“ potvrdil obecné pravidlo plynoucí z § 85 odst. 1 správního řádu, že včas podané a přípustné odvolání má odkladný účinek. Jelikož je přípustná žaloba ve věci samé, je obecně přípustný i návrh na vydání předběžného opatření. Proti vydání předběžného opatření nestojí ani nemožnost nařídit předběžné opatření v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy na veřejnou zakázku. Pravidlo podle § 254 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek, které neumožňuje nařídit předběžné opatření v řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, dopadá na správní řízení, a nikoli na soudní řízení správní.

[6] Pro nařízení předběžného opatření byly podle krajského soudu splněny podmínky podle § 38 odst. 1 s. ř. s. a § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Plnění dohody o narovnání by se přičilo smyslu řízení před žalovaným, i smyslu rozhodnutí, k němuž žalovaný dospěl. Již žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že dohodu o narovnání považuje za podstatnou změnu závazku vyplývajícího z původní smlouvy o dílo, která nemohla proběhnout bez řádného zadávacího řízení. Kromě toho nebyly prokázány důvody hodné zvláštního zřetele spojené s veřejným zájmem a vyžadující pokračování plnění dohody o narovnání. Zadavatel jen obecně deklaroval zájem na zabezpečení řádného chodu světelných křižovatek ve městě, který by byl v případě zastavení prací ohrožen. Nebylo

pokračování

prokázáno, že by světelná signalizace na křižovatkách v Opavě vůbec nefungovala a že by z tohoto důvodu práce nesnesly odkladu.

[7] Proti usnesení krajského soudu podaly samostatnou kasační stížnost jak osoba zúčastněná na řízení I), tak stěžovatelka. Řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 6. 2025, č. j. 9 As 76/2025-113, zastavil z důvodu nezaplacení soudního poplatku ve stanovené lhůtě.

II. Kasační stížnost

[8] Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s., navrhla jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Zastává názor, že předběžné opatření nemohlo být nařízeno již z důvodu nepřipustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s., která byla dána tím, že žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Proti výroku II rozhodnutí žalovaného, kterým nebyl vyloučen odkladný účinek žaloby, měla podat rozklad. Podle § 85 odst. 4 správního řádu je totiž podání rozkladu vyloučeno jen proti výroku, kterým se odkladný účinek vylučuje. Předběžné opatření navíc nebylo nezbytné. Předseda žalovaného byl povinen rozhodnout o rozkladu bez zbytečného odkladu.

[9] Žaloba byla nepřipustná i podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. z důvodu kompetenční výluky, neboť výrok o nevykloučení odkladného účinku není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejde o úkon, kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti účastníků řízení. Pouze se jím deklaruje, že se uplatní úprava odkladného účinku podle § 85 odst. 1 správního řádu. Krajský soud v této souvislosti nepřiléhavě odkázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009-58, č. 2191/2011 Sb. NSS, který se však týkal soudního přezkumu výroku o vyloučení odkladného účinku.

[10] Pokud zákonodárce v § 254 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek jednoznačně vyloučil možnost použití předběžného opatření ve správním řízení, pak neexistuje žádný relevantní důvod, pro který by mělo být možné tento požadavek obejít ve správním soudnictví. Stěžovatelka tvrdí, že odlišný výklad krajského soudu jde proti úmyslu zákonodárce, který se pokusil zamezit „zhrzeným“ neúspěšným účastníkům zadávacích řízení, aby tímto způsobem znemožňovali účelné a efektivní plnění veřejných zakázek. Krajský soud nedostatečně zohlednil i aktuální stav prací podle dohody o narovnání a nevysvětlil, co považuje za pouhý běžný zadavatelský zájem na realizaci plnění. Ve svých závěrech pominul, že podle obecných principů zákona o zadávání veřejných zakázek je základním východiskem stav, kdy veřejný zájem zadavatele na dokončení veřejné zakázky převažuje nad soukromými zájmy některého z uchazečů o veřejnou zakázku.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný se ztotožnil s argumentací stěžovatelky o nepřipustnosti žaloby z důvodu nevyčerpání rozkladu. Žalobkyně fakticky obešla správní orgán, který je oprávněn rozhodnout o podaném opravném prostředku a snaží se dosáhnout zrušení nepravomocného výroku II rozhodnutí žalovaného v soudním řízení. Takový výsledek, kdy je správnímu orgánu fakticky odňata jeho rozhodovací pravomoc, se zcela vymyká

principům správního řízení a nabourává principy právního státu. Nepřípustnost žaloby znamená, že nebyly splněny ani podmínky pro vydání předběžného opatření, kterým se zakazuje plnění dohody o narovnání.

[12] Postup krajského soudu odporuje také principům přezkumu postupů zadavatelů podle směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. 12. 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, která stanoví odkladné lhůty pouze pro řízení zahájená před uzavřením smlouvy. V případě uzavřených smluv počítá tato směrnice jen s alternativními sankcemi, nikoli se zákazem plnění. Možnost vydání předběžného opatření zakazujícího plnění smlouvy navíc výslovně zapovídá § 263 odst. 8 zákona o zadávání veřejných zakázek. Takový zákaz není možné obejít ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Pokud by krajský soud předběžné opatření vydal, předbíhal by tím rozhodnutí ve věci, které má být výsledkem správního řízení.

IV. Vyjádření žalobkyně

[13] Žalobkyně považuje žalobu za přípustnou, neboť proti výroku II rozhodnutí žalovaného nemohla využít řádný opravný prostředek. Podle § 85 odst. 4 správního řádu se nelze odvolat nejen proti výroku o vyloučení odkladného účinku, nýbrž i proti výroku o jeho nevyvlučení. Slovní spojení „výrok o vyloučení“ je třeba vykládat jako výrok o návrhu na vyloučení takového účinku, a to bez ohledu na to, zda mu bylo vyhověno. Neexistence opravného prostředku vyplývá i z toho, že předseda žalovaného by nebyl oprávněn hypotetickému rozkladu žalobkyně jakkoli vyhovět, tedy vyloučit jeho odkladný účinek dodatečně.

[14] Výrok II rozhodnutí žalovaného je podle žalobkyně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které mělo dopad do právní sféry účastníků řízení. Žalovaný jím totiž rozhodl o návrhu žalobkyně a pro další průběh správního řízení závazně určil práva účastníků, resp. právní následky jejich úkonů. Rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 26/2009-58 se k otázce přezkumu rozhodnutí o nevyvlučení odkladného účinku nevyjadřoval, pročez není zřejmé, jak by ji posoudil. Zájem na zachování účelu správního řízení je legitimním veřejným zájmem. Pakliže žalovaný rezignoval na ochranu tohoto veřejného zájmu tím, že odmítl vyloučit odkladný účinek rozkladu, bylo namístě, že za tímto účelem vydal předběžné opatření krajský soud.

[15] Vydání předběžného opatření nijak nekoliduje ani s § 254 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek. Předběžné opatření bylo nařízeno až po vydání prvostupňového meritorního rozhodnutí. Krajský soud tak již mohl relevantně předběžně posoudit oprávněnost jak dohody o narovnání, tak i uloženého zákazu. Toto zhodnocení také velmi pečlivě provedl. Žalobkyně se vyjádřila i k poměřování zájmů zadavatele, stěžovatele a žalobkyně. Podle jejího názoru byly splněny všechny podmínky pro nařízení předběžného opatření podle § 272b odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[16] V dalším podání žalobkyně zpochybnila přípustnost kasační stížnosti. I když bylo rozhodnutí o nevyvlučení odkladného účinku případného rozkladu vydáno ve správním řízení vedeném podle zákona o zadávání veřejných zakázek, nebylo založeno na posouzení postupu zadavatele upraveného v tomto zákoně. Žalovaný při nevyvlučení odkladného

pokračování

účinku rozkladu neposuzoval dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek, nýbrž naplnění podmínek podle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu. Na napadený výrok rozhodnutí se proto nemůže vztahovat ani § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[17] Kasační stížnost nelze projednat i z důvodu překážky věci rozhodnuté. Ještě před podáním kasační stížnosti podala osoba zúčastněná na řízení I) návrh na zrušení předběžného opatření, který měl stejný petit jako kasační stížnost. O tomto dřívějším návrhu krajský soud rozhodl tak, že jej usnesením ze dne 23. 6. 2025, č. j. 62 Af 10/2025-400, zamítl. Nejvyšší správní soud by měl podle stěžovatelky také zvážit, zda § 254 odst. 7 a § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek vyhovují ústavnímu pořádku a zda jsou slučitelné se závazky České republiky vyplývající z práva Evropské unie, a to především s ohledem na riziko obcházení zákona ze strany zadavatelů a dodavatelů veřejných zakázek.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I)

[18] Osoba zúčastněná na řízení I) svou argumentaci nejprve uplatnila ve vlastní kasační stížnosti, o níž však bylo řízení zastaveno. Následně se vyjádřila ke kasační stížnosti stěžovatelky a v tomto ohledu zopakovala podstatné části své původní argumentace. Žaloba proti výroku II rozhodnutí žalovaného měla být podle jejího názoru odmítnuta jako nepřipustná z důvodu nevyčerpání rozkladu. Krajský soud měl při rozhodování o předběžném opatření nesprávně posoudit také otázku, zda veřejný zájem na plnění veřejné zakázky nepřevažuje nad zájmem účastníka řízení na zabránění takovému plnění.

VI. Zrušení žalobou napadeného výroku II rozhodnutí žalovaný a navazující vyjádření

[19] V průběhu řízení o žalobě předseda žalovaného rozhodl o rozkladech osoby zúčastněné na řízení I) a stěžovatelky tak, že rozhodnutím ze dne 14. 7. 2025, č. j. ÚOHS-25643/2025/162, zrušil rozhodnutí žalovaného, včetně jeho žalobou napadeného výroku II. Následně krajský soud usnesením ze dne 25. 7. 2025, č. j. 62 Af 10/2025-479, odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[20] Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby napadla žalobkyně kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2026, č. j. 10 As 161/2025-110, toto usnesení (v rozsahu některých výroků) zrušil a sám rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Výrok II rozhodnutí žalovaného, kterým se odkladný účinek rozkladu proti tomuto rozhodnutí podle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu nevylučuje, totiž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze proti němu podat žalobu. Žaloba tak byla od počátku nepřipustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.

[21] V návaznosti na rozhodnutí o rozkladu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, učinila stěžovatelka ve věci další podání. I když má skončení řízení o žalobě podle § 38 odst. 4 s. ř. s. za následek zánik předběžného opatření, a tím vznik neodstranitelné překážky řízení, stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o nezákonnosti předběžného opatření alespoň deklaratorním výrokem. Ve zbylých částech podání odmítla tvrzení žalobkyně o účelovém uplatňování svých práv ve správním soudnictví a zopakovala stěžejní argumenty, pro které považuje žalobu za nepřipustnou

a pro které výrok II rozhodnutí žalovaného nebyl rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nezákonnost předběžného opatření je dána i tím, že krajský soud nedostatečně poměřil zájmy žalobkyně a osob zúčastněných na řízení.

[22] Osoba zúčastněná na řízení I) navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení. Podle jejího názoru se zrušením rozhodnutí žalovaného zásadně změnily poměry, na jejichž základě bylo předběžné opatření vydáno.

VII. Zákonné předpoklady věcného posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem.

[24] Nelze přisvědčit námitce žalobkyně, která přípustnost kasační stížnosti zpochybnila z důvodu, že výrok II rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím vydaným podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Ustanovení § 272b odst. 4 tohoto zákona umožňuje podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného v oblasti dozoru nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek. Do této oblasti spadá také výrok o nevykloučení odkladného účinku, neboť se týká vykonatelnosti výroku rozhodnutí žalovaného, kterým bylo za použití zákona o zadávání veřejných zakázek rozhodnuto ve věci samé. O této obsahové souvislosti ostatně svědčí i obsah předběžného opatření, které bylo nařízeno napadeným usnesením. Není proto důvod, aby se ve vztahu k usnesení o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o této žalobě, přípustnost kasační stížnosti stanovená tímto ustanovením neuplatnila.

[25] Důvod odmítnutí kasační stížnosti není dán ani podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Usnesení krajského soudu č. j. 62 Af 10/2025-400, kterým byl zamítnut návrh osoby zúčastněné na řízení I) na zrušení předběžného opatření, nezaložilo ve vztahu k řízení o kasační stížnosti překážku věci rozhodnuté. Zatímco v řízení o kasační stížnosti je napadené usnesení přezkoumáváno z hlediska jeho zákonnosti či případných vad řízení, krajský soud podle § 38 odst. 4 s. ř. s. posuzuje při rozhodování o zrušení nebo změně rozhodnutí o předběžném opatření, zda se nezměnily poměry. Takovouto změnou je třeba rozumět i zjištění zpochybňujících důvodů, pro které bylo předběžné opatření nařízeno původně (rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 8 As 33/2024-76, č. 4648/2024 Sb. NSS, body 61 až 67). V obou řízeních je tak předběžné opatření posuzováno za jiným účelem a z odlišných hledisek, což vylučuje, aby rozhodnutí v nich vydaná mohla vzájemně založit překážku věci rozhodnuté.

[26] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda v průběhu řízení o kasační stížnosti nenastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro který by v řízení nebylo možné pokračovat. Rozsudkem č. j. 10 As 161/2025-110 totiž odmítl žalobu proti výroku II rozhodnutí žalovaného, čímž skončilo řízení o žalobě, v němž krajský soud vydal napadené usnesení o předběžném opatření. Podle § 38 odst. 4 s. ř. s. tímto okamžikem předběžné opatření zaniklo.

pokračování

[27] Východiskem pro posouzení této právní otázky je rozlišení, zda kasační stížnost směřuje proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, tedy rozhodnutí, kterým se řízení o žalobě končí, nebo proti jinému než konečnému rozhodnutí krajského soudu. Podle § 102 s. ř. s. lze kasační stížnost podat proti oběma typům rozhodnutí, zákon však může stanovit, že proti některým rozhodnutím, ať už s ohledem na jejich předmět nebo uplatněné důvody, je kasační stížnost nepřipustná. Soudní řád správní stanoví důvody nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 s. ř. s., zvláštní úprava připustnosti kasační stížnosti ovšem může být stanovena i jiným zákonem (např. § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek nebo § 331 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v znění zákona č. 314/2025 Sb., který v této části nabyde účinnosti dne 12. 6. 2026).

[28] Kasační stížnost proti jinému než konečnému rozhodnutí je přípustná, nejde-li o rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení (§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.] nebo které je ze své povahy dočasné (§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]. Ode dne 1. 1. 2026, kdy v této části nabyt účinnosti zákon č. 314/2025 Sb., je nepřipustnou také kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o žádosti o osvobození od soudního poplatku nebo o povinnosti zaplatit soudní poplatek (§ 104 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]) nebo kterým bylo rozhodnuto o návrhu na ustanovení zástupce (§ 104 odst. 3 písm. e) s. ř. s.]. Jelikož dočasnou povahu má i usnesení o předběžném opatření, kasační stížnost proti němu je nepřipustná. Výjimku z tohoto pravidla stanoví pro soudní přezkum rozhodnutí žalovaného podle zákona o zadávání veřejných zakázek § 272b odst. 4 tohoto zákona, podle něhož „[p]roti usnesení o předběžném opatření lze podat kasační stížnost“.

[29] Směřuje-li kasační stížnost proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, uplatní se závěr, že předmětem řízení o ní „je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS). Není podstatné, zda v mezidobí nastaly okolnosti, které by znamenaly odpadnutí předmětu řízení, které je vedeno před krajským soudem (např. zrušení rozhodnutí správního orgánu, které je napadeno žalobou). I v takovém případě je možné přezkoumat, zda konečné rozhodnutí krajského soudu není nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věci nebo některé z vad řízení, a případně je zrušit bez ohledu na to, zda krajský soud bude moci v dalším řízení pokračovat, či nikoli. Takovéto posouzení má pro žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení ten význam, že se jím postaví najisto, zda rozhodnutím krajského soudu byla těmto osobám v souladu se zákonem poskytnuta ochrana jejich veřejných subjektivních práv.

[30] U jiných než konečných rozhodnutí krajského soudu tomu může být jinak, neboť jejich předmět je zpravidla natolik úzce spojen s řízením, v němž byla vydána, že jejich samostatné posouzení bez možného promítnutí do tohoto řízení by postrádalo smysl. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil ve věci kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, která podle zákonné úpravy účinné do 31. 12. 2025 byla přípustná. Dospěl k závěru, že důvod řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků odpadne, pokud krajský soud zastaví řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, a usnesení o zastavení buď nebude ve stanovené lhůtě napadeno kasační stížností, nebo bude, ale neúspěšně. V takovém případě nastává neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o této kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, zejména bod 55).

Přezkum usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku by totiž bez ohledu na to, zda bylo či nebylo zákonné, měl význam jen za předpokladu, že by se mohl promítnout do řízení ve věci samé. To v řízení, které bylo zastaveno, možné není.

[31] Nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti proti jinému než konečnému rozhodnutí krajského soudu nicméně nenastává vždy, je-li skončeno řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno. Výše uvedený příklad se týkal procesního rozhodnutí, jehož další přezkum postrádá po skončení řízení smysl. V jiných případech tomu však může být jinak a přezkum bude mít význam z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv dotčených osob.

[32] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi doposud neřešil situaci, kdy řízení o žalobě skončilo dříve, než bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti v něm vydanému usnesení o předběžném opatření. Před účinností § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek nebyla kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí vůbec přípustná, a tudíž právní otázka, zda jsou nadále splněny podmínky řízení o kasační stížnosti, ani nemohla být řešena. Přesto nejde o právní otázku, která by byla v rozhodovací praxi soudů nová. Opakovaně se jí, byť ve vztahu k předběžnému opatření v občanském soudním řízení, zabývala judikatura Ústavního soudu a civilních soudů. Není důvod, aby se její východiska neuplatnila i v soudním řízení správním.

[33] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat“. Jakkoli je usnesení o předběžném opatření pouze dočasné povahy a nijak se jím nepředjímá výsledek řízení ve věci samé, jde o rozhodnutí, kterým může být stanovena povinnost osobám zúčastněným na řízení či jakýmkoli jiným třetím osobám. Toto rozhodnutí tak může působit zásah do veřejných subjektivních práv těchto osob, potažmo zásah do jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, a k nápravě jeho faktických následků nemusí vždy postačovat zrušení předběžného opatření či jeho zánik ze zákona (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 221/98, nebo ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 2433/15).

[34] Umožňuje-li § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek podat kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o předběžném opatření, pak není důvod, aby byla možnost věcného posouzení kasační stížnosti časově omezena jen po dobu trvání řízení, v němž bylo předběžné opatření vydáno. Smysl tohoto přezkumu totiž nespočívá jen ve zrušení kasační stížnosti napadeného usnesení, nýbrž v posouzení jeho zákonnosti, které má význam z hlediska ochrany subjektivních práv a svobod osoby, které jím měla být způsobena újma, včetně možnosti domáhat se práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím zaručeného v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2433/15, bod 33, nebo stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. Cpjn 202/2016, bod 27; možnost rozhodnout o odvolání proti usnesení o předběžném opatření, které pozbylo účinků, zaniklo nebo bylo zrušeno, deklaratorním výrokem o nezákonnosti tohoto usnesení nyní umožňuje § 220a občanského soudního řádu, účinný od 1. 10. 2017).

pokračování

[35] Zrušení rozhodnutí o předběžném opatření pro nezákonnost je podmínkou vzniku nároku na náhradu škody podle § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“). Tato podmínka by nebyla splněna zrušením či zánikem předběžného opatření některým ze způsobů uvedených v § 38 odst. 4 s. ř. s., tedy ani zrušením rozhodnutí o předběžném opatření krajským soudem z důvodu změny poměrů, ani zánikem předběžného opatření ze zákona okamžikem vykonatelnosti rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí. V obou případech se pouze časově ohraničuje doba trvání předběžného opatření, jehož zákonnost se však nadále předpokládá [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 16/09, vyhlášený pod č. 48/2010 Sb., bod 33, jehož závěry se týkají možnosti navrhnout zrušení předběžného opatření podle § 77 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) z důvodu, že k jeho nařízení pominuly důvody].

[36] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je-li podle § 272b odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek přípustná kasační stížnost proti usnesení o předběžném opatření, které bylo vydáno v řízení o žalobě proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti dozoru na dodržování tohoto zákona, pak skončení řízení o této žalobě nemá za následek nedostatek podmínek řízení, pro který by podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. nebylo možné pokračovat v řízení o kasační stížnosti. Bez ohledu na zánik předběžného opatření podle § 38 odst. 4 s. ř. s. má rozhodnutí o kasační stížnosti i poté význam z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv osoby, do jejichž práv bylo předběžným opatřením zasazeno, a to přinejmenším z důvodu, že zrušení tohoto usnesení je podmínkou nároku na náhradu škody podle § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

[37] Toto posouzení není v rozporu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 2 As 199/2024-56, č. 4655/2025 Sb. NSS, který řešil odlišnou situaci, kdy krajský soud podle § 38 odst. 4 s. ř. s. usnesením zrušil své dřívější usnesení o předběžném opatření, proti němuž byla podána kasační stížnost. Tím zanikl předmět řízení o kasační stížnosti, protože nezbylo, než kasační stížnost pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[38] Zrušení usnesení o předběžném opatření krajským soudem umožňuje § 38 odst. 4 s. ř. s. v případě změny poměrů. Tím se liší zákonná úprava předběžného opatření od občanského soudního řízení, v němž je předseda senátu podle § 77 odst. 2 o. s. ř. oprávněn zrušit toliko předběžné opatření, a nikoli rozhodnutí, kterým bylo nařízeno. Usnesení o předběžném opatření zůstává zachováno a nadále může být předmětem soudního přezkumu, neboť právě jím byly po určitou dobu stanoveny konkrétní povinnosti dotčeným osobám. V posuzované věci nicméně předběžné opatření zaniklo podle § 38 odst. 4 s. ř. s. skončením řízení o žalobě proti výroku II rozhodnutí žalovaného. Ačkoli tedy předběžné opatření již nevyvolává právní účinky, usnesení o jeho nařízení nebylo formálně zrušeno a je způsobilé být předmětem řízení o kasační stížnosti.

VIII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[39] Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i možných vad řízení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[40] Kasační stížnost je důvodná.

[41] Napadeným usnesením krajský soud nařídil podle § 38 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek předběžné opatření zakazující osobám zúčastněným na řízení postupovat podle dohody o narovnání. Učinil tak v řízení o žalobě proti výroku II rozhodnutí žalovaného, kterým nebyl vyloučen odkladný účinek rozkladu proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka zpochybňuje přípustnost této žaloby a z tohoto důvodu tvrdí také nezákonnost napadeného usnesení. Právě tento důvod kasační stížnosti byl pro její posouzení stěžejní.

[42] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu „nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno“. Takováto kompetenční výluka se podle § 70 písm. a) s. ř. s. týká i žaloby napadající „úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími“.

[43] Podle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu „[s]právní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu“. Navazující § 85 odst. 4 správního řádu stanoví, že „[v]yloučení odkladného účinku odvolání musí být odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat.“

[44] Přípustností žaloby proti výroku II rozhodnutí žalovaného se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku č. j. 10 As 161/2025-110. Tímto rozsudkem zrušil usnesení, kterým krajský soud odmítl tuto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Ten měl spočívat v tom, že předseda žalovaného vyhověl rozkladu stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení I) a rozhodnutí žalovaného jako celek zrušil.

[45] Nejvyšší správní soud se s tímto důvodem odmítnutí žaloby neztotožnil. Podle jeho názoru výrok II rozhodnutí žalovaného, byť jej lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, nijak nemění odkladný účinek rozkladu, který nastává přímo ze zákona. Nelze tak uvažovat o tom, že by tento výrok „mohl přímo zasahovat do práv či povinností účastníků řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [...] Žalovaný tímto výrokem jen výslovně nevyhověl návrhu stěžovatelky, aby byl odkladný účinek rozkladu vyloučen, a tedy jen potvrdil standardní zákonné pravidlo“ (rozsudek NSS č. j. 10 As 161/2025-110, bod 25). Povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nemá tento výrok „ani ve spojení s ‚věcným‘ výrokem prvostupňového rozhodnutí [...]. Naopak se jedná o ‚ne-rozhodnutí‘ ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., a tedy o úkon, který není soudně přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu“ (rozsudek NSS č. j. 10 As 161/2025-110, bod 26).

[46] Výsledkem těchto úvah byl závěr, že „žaloba podaná stěžovatelkou u krajského soudu byla od počátku nepřípustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., a krajský soud ji proto měl odmítnout ihned po jejím podání podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ (rozsudek NSS

pokračování

č. j. 10 As 161/2025-110, bod 32). Právě z tohoto důvodu rozhodl Nejvyšší správní soud uvedeným rozsudkem také o odmítnutí žaloby.

[47] Odmítnutí žaloby pro nepřipustnost má význam i pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu o předběžném opatření. Neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o žalobě, který vznikl zrušením výroku II rozhodnutí žalovaného, by nijak nezpochyboval zákonnost dřívějších úkonů krajského soudu v řízení o žalobě. Jinak je tomu ale za situace, kdy žaloba byla od počátku nepřipustná. V takovém případě neměl krajský soud vůbec prostor k tomu, aby předběžným opatřením uložil osobám zúčastněným na řízení jakoukoli povinnost. Žalobě totiž v žádném případě nemohlo být vyhověno. Nemohla tak být dána ani *„potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu“*, která je podmínkou nařízení předběžného opatření podle § 38 odst. 1 s. ř. s. Tím je odůvodněn závěr o nezákonnosti napadeného usnesení.

[48] Ostatními námitkami stěžovatelky se krajský soud nezabýval, neboť jejich posouzení by s ohledem na zjištění důvod nezákonnosti napadeného usnesení bylo nadbytečné. Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že pro jeho posouzení nebyla rozhodná otázka ústavnosti § 254 odst. 7 a § 272b zákona o zadávání veřejných zakázek, ani otázka jejich souladu s právem Evropské unie, čímž byl vyloučen prostor pro případné podání příslušných návrhů Ústavnímu soudu nebo Soudnímu dvoru Evropské unie, který ve svém vyjádření naznačila žalobkyně.

IX. Závěr a náklady řízení

[49] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení. Nerozhodl však o vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Ten by totiž o návrhu na předběžné opatření mohl rozhodnout jen v řízení o žalobě proti výroku II rozhodnutí žalovaného, které již ale bylo pravomocně skončeno. Další řízení je za této situace vyloučeno.

[50] Jelikož řízení o návrhu na předběžné opatření je toliko dílčí uzavřenou částí řízení o žalobě, o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti by standardně rozhodoval až krajský soud v konečném rozhodnutí. V posuzované věci ale rozhodl Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti až v době, kdy již řízení o žalobě skončilo, a tudíž musel rozhodnout také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Při tomto rozhodnutí vyšel s ohledem na to, že napadené usnesení nebylo rozhodnutím konečným, z pravidel o náhradě nákladů řízení o žalobě samotné (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, bod 50). Vzhledem k tomu, že žaloba byla rozsudkem NSS č. j. 10 As 161/2025-110 odmítnuta, nemají účastníci řízení ani osoby zúčastněné na řízení podle § 60 odst. 3 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení ani v tomto řízení.

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

V Brně dne 26. března 2026

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu

