

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **ZÁBOJNÍK – contractors, s.r.o.**, se sídlem Jeřabinová 1424, Bystřice pod Hostýnem, zast. JUDr. Ladislavou Palatinovou, advokátkou se sídlem Tovačovského 2784/24, Kroměříž, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. 7. 2015, č. j. ÚOHS R107/2015/VZ-18428/2015/322/LKo, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Přerov**, se sídlem Bratrská 709/34, Přerov, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2016, č. j. 30 Af 68/2015 – 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč**, k rukám její zástupkyně JUDr. Ladislavě Palatinové, advokátce se sídlem Tovačovského 2784/24, Kroměříž, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo výrokem I. pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb.,

soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s., zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 20. 7. 2015, č. j. ÚOHS-R107/2015/VZ-18428/2015/332/LKo (dále jen „druhostupňové rozhodnutí“) a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Výrokem II. byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám její zástupkyně JUDr. Ladislavě Palatinové, a to do třiceti dnů od právní moci daného rozsudku.

[2] Druhostupňovým rozhodnutím byl zamítnut rozklad a zároveň potvrzeno usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 4. 2015, č. j. ÚOHS-S169/2015/521/Opi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byly zamítnuty návrhy na vydání předběžných opatření podle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“).

I. Vymezení věci

[3] Předmětem sporu jsou otázky, zda na rozhodnutí o předběžných opatřeních dle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách má být uplatněna kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s., a zda je druhostupňové rozhodnutí přezkoumatelné či nikoli.

[4] Dle závěrů krajského soudu je žaloba proti napadanému rozhodnutí přípustná, neboť dané rozhodnutí vyhovuje testu přípustnosti, a tudíž nespadá pod kompetenční výluku dle § 70 písm. b) s. ř. s. Současně považuje druhostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť v něm chybí jakékoli věcné důvody, o něž byla úvaha stěžovatele o zamítnutí návrhu na vydání předběžných opatření opřena.

[5] Ve vztahu k rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření není pochybnost o tom, že rozhodnutí dle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách má po formální i obsahové stránce podobu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Přímo zasahuje toho, kdo je účastníkem zadávacího řízení jako dodavatel, kdo se proti postupu zadavatele brání nejprve námitkami k zadavateli a poté návrhem k stěžovateli, a kdo se, coby účastník řízení, dožaduje nastolení stavu, kdy o jeho věci bude ještě možné meritorně rozhodovat v řízení, jež má podle návrhu směřovat k vydání nápravného opatření dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[6] Otázkou je, zda na takové rozhodnutí, s ohledem na jeho předběžnost (dočasnost v rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele), dopadá výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s. Podle krajského soudu musí být výluka bránící soudnímu přezkumu vykládána restriktivně a předvídatelně, při tom v pochybnostech musí být zachováno právo na soudní přezkum, jak již dříve dovodil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004 a shodně i Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54. Neumožnění soudního přezkumu rozhodnutí v případě tvrzené nezákonnosti či vadného postupu v řízení, které mu předcházelo, může znamenat pro některé jeho adresáty značně nepříznivé důsledky, aniž by ti měli k dispozici jiné účinné prostředky ke včasné ochraně svých práv.

[7] Rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, přistoupil k určení obecného testu, pomocí něhož je možné u libovolného správního

rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda je či není rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je dle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen. Je nutné posoudit, zda rozhodnutí kumulativně splňuje tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Pokud ano, dopadá na něj výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s.

[8] Krajský soud považuje časovou a věcnou podmínku za nesplněnou. Dospěl k závěru, že není zajištěn nárok žalobkyně na vydání rozhodnutí, jež by otázku zákonnosti postupu zadavatele a tím i uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách řešilo. Vydání takového rozhodnutí ve věci samé (podle § 118 odst. 1 uvedeného zákona) je totiž odvislé od postupu zadavatele, který, uzavře-li bez vydání předběžného opatření např. smlouvu na veřejnou zakázku (v čemž mu po uplynutí blokační lhůty podle § 111 odst. 5 uvedeného zákona nic nebrání), vyvolá stav, že meritorní přezkum jeho postupu již neprobíhá a řízení je ukončeno bez takového meritorního přezkumu (jak se nakonec stalo i v nyní posuzované věci).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel považuje za nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a zároveň má za to, že zde není dán důvod nepřezkoumatelnosti druhostupňového rozhodnutí spočívající v nedostatku odůvodnění.

[11] Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2013 – 43, dovodil možnost soudního přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření dle § 117 zákona o veřejných zakázkách. Podle něj není ze znění: *„[n]avrhovatel má rovněž právo podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 117 zákona o veřejných zakázkách, včetně opravného prostředku proti zamítnutí takového návrhu a následně i možnost soudního přezkumu (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54*)“, patrno, zda se zmiňovaná možnost soudního přezkumu vztahuje k přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření anebo k přezkumu končeného rozhodnutí ve věci. Avšak vzhledem k závěrům rozsudku rozšířeného senátu, na který se v citaci odkazuje, a to konkrétně z vět: *„[r]ozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu... Nutnost následného „konečného“ rozhodnutí, soudně přezkoumatelného, které v sobě věcně zahrnuje i rozhodnutí předběžné, a dále zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany*“, lze konstatovat, že je zde míněn přezkum konečného rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí o předběžném opatření.

[12] Stávající judikatura Nejvyššího správního soudu svědčí o správnosti této argumentace, neboť v rozsudku sp. zn. 2 Afs 186/2016 se soud zabýval podmínkami pro naplnění kompetenční výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s. a uvedl, že: *„[d]o kategorie rozhodnutí předběžné povahy vyloučených ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. byla dosud s větší či menší důsledností zařazována následující rozhodnutí: a) rozhodnutí typově odpovídající předběžnému opatření zatímně upravujícímu poměry účastníků či odvrácení nebezpečí zmaření výkonu následného definitivního rozhodnutí.*“

[13] Nejvyšší správní soud i v dalších případech dovodil vyloučení ze soudního přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření, kterým se prozatímně upravují poměry účastníků řízení, a to např. v usnesení ze dne 5. 10. 2004, č. j. 6 A 119/2001 – 74, podle zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojišťovnictví"); v usnesení ze dne 24. 4. 2003, č. j. 7 A 43/2001 – 63, podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „dříve účinný správní řád"). V rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 7 As 23/2013 – 33, potvrdil nejen výše zmiňovaný fakt, který uplatnil u předběžného opatření dle § 61 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), ale uvedl i to, že výluku lze zcela logicky vztáhnout i na negativní rozhodnutí (tedy i na rozhodnutí, kterým byl návrh na nařízení předběžného opatření zamítnut).

[14] Zjednodušeně lze dovodit, že mezi rozhodnutí předběžné povahy spadající pod uvedenou kompetenční výluku dle § 70 písm. b) s. ř. s. z logiky věci patří právě rozhodnutí o předběžném opatření.

[15] Krajský soud v rozsudku sice rozebírá test přípustnosti žaloby, ale u časové podmínky pouze odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 bez konkrétních závěrů a úvah, které na případ aplikuje. Neuvádí ani důvody, pro které považuje časovou podmínku za nesplněnou. Obsahově se jednalo o posouzení otázky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí předběžné povahy dle § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád"). I kdyby stěžovatel zohlednil paralelu daného judikátu s projednávanou věcí, pak má za to, že vyjadřuje názor, že rozhodnutí předběžné povahy, kterým je i předběžné opatření, je z přezkoumání soudem vyloučeno, což není v rozporu s právem na spravedlivý proces.

[16] Z důvodů chybějícího srozumitelného a přesvědčivého odůvodnění dané části rozsudku a z důvodu nezabýváním se ani třetí podmínkou uvedenou u testu přípustnosti žaloby (podmínkou osobní) považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[17] Stěžovatel je přesvědčen, že došlo k naplnění všech podmínek pro aplikaci kompetenční výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s. a odkazuje na závěry rozsudku sp. zn. 2 Afs 186/2006.

[18] Společně s odkazem na citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 186/2006 konstatuje, že časová podmínka je splněna, jelikož druhostupňovým rozhodnutím bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí o předběžných opatřeních dle § 117 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách, které musí být vydáno v probíhajícím správním řízení a které předchází vydání rozhodnutí konečného. Rovněž se jedná o rozhodnutí, které neřeší věcné otázky a pozbývá účinků nabytím právní moci konečného rozhodnutí.

[19] Z výše uvedeného rozsudku odvozuje i splnění osobní podmínky, neboť rozhodnutí o předběžném opatření může být vydáno pouze v zahájeném správním řízení. Podat návrh na nařízení předběžného opatření dle § 117 zákona o veřejných zakázkách je oprávněn pouze účastník tohoto správního řízení, jemuž je v souladu s § 72 správního řádu následně adresováno a oznamováno i rozhodnutí konečné. Stejně tomu bylo i v tomto

případě, jelikož žalobkyni jako navrhovatelce, a tedy účastníkovi správního řízení, bylo doručeno jak prvostupňové, tak i druhostupňové rozhodnutí.

[20] I k naplnění poslední (věcné) podmínky hledá oporu ve výše uvedeném rozsudku. Z něj dovozuje, že konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu a takový přezkum musí zahrnout i přezkum rozhodnutí předběžného. I tato podmínka je naplněna, protože vztahy upravené druhostupňovým rozhodnutím věcně odpovídají otázkám, které jsou následně řešeny v konečném rozhodnutí.

[21] S úvahou krajského soudu, že žalobkyně má právo na vydání takového rozhodnutí, které je meritorní a které se bude zabývat otázkou naplnění podmínek stanovených v § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, stěžovatel nesouhlasí a považuji ji za nesprávnou. Takový závěr nemá oporu v žádném procesním ustanovení právních předpisů vztahujících se na danou věc. Nikde není stanoven nárok účastníka na vydání rozhodnutí, které bude řešit a posuzovat meritorní stránku věci, k čemuž odkazuje na § 66 odst. 1 správního řádu a § 117 a zákona o veřejných zakázkách.

[22] Dle stěžovatele je zřejmé, že krajský soud neposuzoval naplnění věcné podmínky ve vztahu k typu rozhodnutí (tj. že se jedná o rozhodnutí o předběžném opatření), nýbrž vycházel z toho, že v přezkoumávaném případě předběžné opatření nebylo nařízeno (viz str. 5 odst. 3 in fine rozsudku krajského soudu). Tento závěr je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 7 As 23/2013, ve kterém je uvedeno, že předběžnost povahy rozhodnutí je třeba posuzovat vzhledem k typu rozhodnutí bez ohledu na jeho výsledek.
[23] Je také přesvědčen, že krajský soud nesprávně vyhodnotil nepřezkoumatelnost druhostupňového rozhodnutí.

[24] Ohledně míry odůvodnění rozhodnutí o nařízení předběžného opatření či jeho zamítnutí poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1554/08, s tím, že požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí se mohou lišit v závislosti na jeho typu a povaze. Nároky kladené na řízení o vydání předběžného opatření nejsou tak vysoké, jako v případě meritorních rozhodnutí. To neznamená, že na ně nejsou kladeny požadavky, které plynou z ústavního práva na soudní ochranu. Je nutné je brát v potaz, i proto musí předběžné opatření mít zákonný podklad, musí být vydáno příslušným orgánem a nemůže být projevem svévole. Na vydání předběžného opatření jsou navíc stanoveny poměrně krátké lhůty.

[25] Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. I ÚS 2903/14, dospěl k závěru, že v určitých případech mohou být z ústavněprávního pohledu akceptovatelná i rozhodnutí neobsahující odůvodnění. *„[U]vede-li soud v odůvodnění stručné odůvodnění (byť jen v rozsahu několika vět), proč návrhu vyhověl, nemůže to vést k prodloužení soudního řízení. Časové nároky potřebné k sepsání základních důvodů rozhodnutí nemohou podstatným způsobem převýšit čas nutný k vyhodnocení toho, zda návrhu má či nemá být vyhověno; je evidentní, že pro soudní rozhodnutí je klíčové právě toto hodnocení.*“ Z výše uvedeného stěžovatel dovozuje, že míra odůvodnění předběžných opatření je spoluvytvářena legitimním cílem, jímž je rychlá a efektivní prozatímní úprava poměrů. Nelze proto trvat na precizním odůvodňování každého rozhodnutí o zamítnutí návrhu na nařízení

předběžného opatření, neboť by se jednalo o přepjatý formalismus, který je v rozporu se základními zásadami správního řízení a, který by vedl k neodůvodněným průtahům.

[26] Podle stěžovatele, stručné odůvodnění (byť v rozsahu několik vět), jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí, je ústavně konformní. Z rozhodnutí musí vyplývat to, zda stěžovatel návrhu na jeho nařízení vyhovuje či nevyhovuje. V odůvodnění pouze uvede, co posuzoval a z jakých podkladů vycházel, což prvostupňové rozhodnutí splňuje. K otázkám věcného posouzení se nemůže v této fázi vyjadřovat, neboť ty jsou předmětem meritorního rozhodnutí, založeném na řádně zjištěném skutkovém stavu a provedeném dokazování. Jiný postup by byl předjímáním obsahu rozhodnutí ve věci samé.

[27] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[28] Žalobkyně nesouhlasí s odůvodněním kasační stížnosti. Namítá zjevnou opožděnost podaného návrhu stěžovatele, což odůvodňuje tím, že kasační stížnost byla sice Nejvyššímu správnímu soudu doručena v zákonné lhůtě dvou týdnů od doručení rozsudku krajského soudu, ale ta byla pouze blanketní. Následné doplnění ve lhůtě dle § 106 s. ř. s. není doplněním, ale řádně odůvodněným úkonem, což mělo být učiněno ve lhůtě dvou týdnů, nikoli šesti. Ze strany stěžovatele tak jednoznačně jde o obcházení zákona. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout. Pokud by ji však soud nevyhodnotil jako zjevně opožděnou či neprojednatelnou, považuje rozsudek krajského soudu za zákonný a plně přezkoumatelný.

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

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[31] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[32] Veškerá výše uvedené kritéria napadený rozsudek splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Napadený rozsudek považuje soud za dostatečně a přesvědčivě odůvodněný.

[33] Následně se zabýval tím, zda na rozhodnutí o předběžných opatřeních dle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s.

[34] Jak již uvedl krajský soud, rozhodnutí předběžné povahy musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní (viz rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 2 Afs 186/2006).

[35] Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy a to konkrétně tak, že rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. V projednávané věci však tato podmínka splněna není. Chybí nárok žalobkyně na vydání meritorního rozhodnutí, jež by posuzovalo otázku zákonnosti postupu zadavatele a tím i uložení nápravného opatření. Jak krajský soud vysvětlil, vydání rozhodnutí ve věci samé je totiž odvislé od postupu zadavatele, který, uzavře-li bez vydání předběžného opatření např. smlouvu na veřejnou zakázku (jak se v tomto případě i stalo), vyvolá stav, že meritorní přezkum jeho postupu již neprobíhá a řízení je ukončeno bez tohoto přezkumu. Tuto skutečnost stěžovatel v kasační stížnosti zcela pomíjí.

[36] Věcná podmínka je dána souvislostí mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mimo jiné i o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by se nebylo možné domoci, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. V daném případě se konečným rozhodnutím nerozhoduje o otázce samotného zákazu uzavření smlouvy k vydání rozhodnutí dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a proto se výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. nemůže uplatnit, neboť by se žalobkyně bez jakéhokoli svého zavinění nemohla domoci svých práv, a to ani zprostředkovaně, v rámci přezkumu pozdějšího rozhodnutí stěžovatele ve věci samé.

[37] Z důvodu nesplnění věcné ani časové podmínky je žaloba proti rozhodnutí předsedy stěžovatele, kterým byl zamítnut rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí, přípustná.

[38] Z citované části rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 249/2013, vyplývá, že možnost soudního přezkumu je vztahována k přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření, a nikoli k přezkumu konečného rozhodnutí ve věci. Stejný závěr vyplývá i z rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 2 Afs 186/2006. Stěžovatelem citované věty jsou vytrženy z celkového kontextu odůvodnění. Soud v této souvislosti vysvětluje dočasný charakter rozhodnutí předběžné povahy. Uvádí, že až konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu, současně ale konkretizuje, že na vydání konečného rozhodnutí musí mít osoba dotčená předběžným opatřením nárok buď v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné; v tomto případě je „dočasnost“ zajištěna tím, že se jednotlivec může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Anebo mimo řízení před správním orgánem tím, že zákon stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno konečné rozhodnutí. Pokud by taková lhůta zákonem stanovena nebyla, nelze rozhodnutí

správního orgánu o předběžném opatření považovat za rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

[39] Je pravdou, že judikatura do kategorie rozhodnutí vyloučených ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. zařazuje i rozhodnutí typově odpovídající předběžnému opatření zatímně upravující poměry účastníků, viz např. usnesení ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. 6 A 119/2001, či usnesení ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 7 A 43/2001, zároveň ale vysvětluje, že se nejedná o všechna taková rozhodnutí. Soud např. odmítl aplikovat § 70 písm. b) s. ř. s. na některá dočasná rozhodnutí, jako je rozhodnutí celního úřadu o zajištění zástavy dle § 305 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, či rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku dle § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. Nelze proto hovořit o automatické aplikaci výluky § 70 písm. b) s. ř. s. na všechna rozhodnutí, která typově odpovídají předběžnému opatření.

[40] Ve všech uvedených rozhodnutích je rozbor podmínek předběžnosti (časové, věcné a osobní) ve vztahu k posuzovaným rozhodnutím proveden a řádně aplikován. Nejvyšší správní soud ani krajský soud nepopírají, že uplatnění výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s. lze v případě naplnění podmínek vztáhnout jak na vyhovění, tak na zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, jak uvádí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 7 As 23/2013. Námitka stěžovatele je v tomto případě bezpředmětná, neboť tato skutečnost není nikým rozporována.

[41] Soud se neztotožňuje se závěrem stěžovatele, že pod uvedenou kompetenční výluku musí logicky spadat také rozhodnutí o předběžném opatření. V rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 2 Afs 186/2006, je uvedeno nejen množství případů, kdy se kompetenční výluka na předběžná opatření neuplatní, ale zároveň je zde uveden obecný test, pomocí něhož je možné u libovolného rozhodnutí určit, zda je či není rozhodnutím předběžné povahy.

[42] Je pravda, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/99 věcně šlo o přípustnost žaloby proti rozhodnutí předběžné povahy dle § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, závěry učiněné ohledně soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy jsou však použitelné obecně, což krajský soud aplikoval a také uvedl v odůvodnění, byť krátce. Tuto část odůvodnění proto nelze hodnotit jako nepřezkoumatelnou.

[43] Krajský soud ve svém rozsudku dovodil nenaplnění dvou ze tří podmínek, které musí být splněny kumulativně, aby mohla být kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. uplatněna; není tudíž z důvodu zjevné nadbytečnosti nutné zkoumat naplnění třetí podmínky.

[44] Dále se soud zabýval námitkou stěžovatele, že druhostupňové rozhodnutí je přezkoumatelné.

[45] Nepřezkoumatelností správního rozhodnutí se soud opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91 konstatoval , že *„[o]důvodnění správního rozhodnutí bezprostředně souvisí s jeho výrokovou částí a výroková část bez odůvodnění sama o sobě nemůže obstát (nejedná-li se o zákonem přípustné výjimky, kdy rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění). Obsahem odůvodnění rozhodnutí je především*

rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“

[46] V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1554/08, na který stěžovatel odkázal, Ústavní soud uvedl, že požadavky kladené na odůvodnění se mohou lišit v závislosti na typu a povaze rozhodnutí a nároky kladené na řízení o vydání předběžného opatření nejsou tak vysoké, jako v případě meritorních rozhodnutí. Zároveň však učinil závěr, že rozhodnutí, z něhož není alespoň v základních rysech zřejmé, jakými úvahami byl soud při formulaci výroku veden, je podle jeho ustálené judikatury třeba považovat za nepřezkoumatelné.

[47] Chybějící odůvodnění nemůže nahradit fakt, že rozhodnutí vychází z obsahu spisu a z listin, které k němu navrhovatel připojil. Přizpůsobení odůvodnění povaze případu je nepochybně přípustné, proto postačuje i stručné odůvodnění, ve kterém však musí být alespoň v základních rysech vyloženy důvody, jež soud k rozhodnutí vedly (zejména to, co navrhovatel tvrdil a proč má soud tato tvrzení za osvědčená). Povinnost řádného odůvodnění stanovená soudům lze jistě vztáhnout i na správní orgány.

[48] K závěru, že i stručné odůvodnění je dostačující a ústavně konformní, dospěl Ústavní soud i v dalším nálezu, na který stěžovatel odkázal (nález sp. zn. I ÚS 2903/14). I zde však zdůraznil, že výklad musí být restriktivní a to zejména tak, aby nebylo nepřiměřeným způsobem zasahováno do práv účastníka řízení, který má právo se proti rozhodnutí bránit opravnými prostředky, a proto je nutné, aby se z písemného vyhotovení dozvěděl více než to, jaké tvrzené skutečnosti má soud za osvědčené.

[49] Nejvyšší správní soud z obsahu napadeného rozhodnutí ověřil, že stěžovatel v bodu 12. pouze cituje zákonné znění § 117 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. V bodu 13. obecně popisuje úpravu předběžného opatření. V bodu 14. dodává, že na vydání předběžného opatření není právní nárok. V bodu 15. – 17. uvádí obecné náležitosti odůvodnění rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření, které musí vycházet ze zákona, jeho účel a rozdíl mezi náležitostmi odůvodnění meritorního rozhodnutí. V bodu 18. vypisuje jednotlivě všechny listiny správního spisu, ze kterých při hodnocení vycházel. V následujícím bodu uvádí, že výroky prvostupňového rozhodnutí dostatečně specifikují, v jaké věci stěžovatel rozhodoval a z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakých podkladů vycházel, na základě jaké úvahy dospěl k výrokům rozhodnutí a dostatečně odůvodnil své správní uvážení.

[50] Takové odůvodnění nemůže ani ve světle stěžovatelem citovaných nálezů obstát. Absence konkrétních důvodů, které k vydání napadeného rozhodnutí vedly, znemožňuje přezkum zákonnosti rozhodnutí a nevylučuje správní libovůli, proti které nemá dotčená osoba efektivní způsob obrany.

[51] K vyjádření žalobkyně soud dodává, že kasační stížnost stěžovatele byla podána v zákonné lhůtě dvou týdnů od doručení rozsudku krajského soudu. Podání blanketní kasační stížnosti spolu s doplněním v zákonem stanovené lhůtě dle § 106 odst. 3 s. ř. s. nelze považovat za kasační stížnost podanou opožděně ani za obcházení zákona. Blíže viz

JEMELKA, L. a kol., Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 951 – 959.

IV. Závěr

[52] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[53] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází s. ř. s. z celkového úspěchu ve věci. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, neboť rozsudek krajského soud byl potvrzen, a proto jí Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1, věty první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[54] Zástupkyně žalobkyně učinila v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým je písemné vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“)]. Za úkon právní služby náleží zástupkyni stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. AT], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 AT. Za jeden úkon právní služby proto náleží 3 400 Kč. Zástupkyně stěžovatelky doložila osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). K nákladům řízení se tedy přičítá DPH ve výši 714 Kč. Celková částka za řízení činí 4 114 Kč.

[55] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. března 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu