



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **WEIL, GOTSHAL & MANGES s.r.o. advokátní kancelář**, se sídlem Křížovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 6. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R0171/2016/VZ-36903/2016/322/KBe,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 6. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R0171/2016/VZ-36903/2016/322/KBe, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy žalovaného, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2016, č. j. ÚOHS-S0310/2016/VZ-22458/2016/522/PKř. Tímto rozhodnutím byl zamítnut návrh žalobce na nařízení 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“), ve správním řízení vedeném žalovaným ve věci přezkoumání úkonů zadavatele, Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „zadavatel“, nebo též „osoba zúčastněná na řízení“), učiněných při zadávání veřejné zakázky s názvem „*Poskytování právních služeb*“ v otevřeném řízení, tj. aby byl zadavateli uložen zákaz uzavřít v zadávacím řízení smlouvu a aby bylo nařízeno pozastavení zadávacího řízení.

Spornou otázkou v rámci řízení o podaném rozkladu žalobce byla otázka právního posouzení, zda rozhodnutí žalovaného jako prvostupňového správního orgánu je či není možno pokládat za rozhodnutí přezkoumatelné. Předseda žalovaného přitom v žalobou napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů pro jeho vydání prvostupňový správní orgán vycházel, a dále je z něj patrné také to, na základě jaké úvahy dospěl k výrokům tohoto rozhodnutí, tj. že důvody uvedené v návrhu na vydání předběžných opatření nesvědčí o nutnosti nařídit navrhovaná předběžná opatření. Žalovaný jako prvostupňový správní orgán tak dle předsedy žalovaného dostatečným způsobem odůvodnil své správní uvážení, podle něhož nebyla dána nezbytnost zajištění účelu správního řízení uložením zakazu uzavřít smlouvu v zadávacím řízení veřejné zakázky nebo pozastavením zadávacího řízení (srovnej zejména bod 32. odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí).

II. Obsah žaloby

Žalobce předně v podané žalobě poukázal na skutečnost, že přestože napadené rozhodnutí coby rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžných opatření není konečným správním rozhodnutím ve věci, pro kterou je správní řízení vedeno, nespadá toto rozhodnutí mezi úkony správního orgánu vymezené v § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, a to zejména s ohledem na zvláštní a pro dodavatele zcela zásadní význam institutu předběžného opatření v řízení dle ustanovení § 113 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Není-li totiž v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele uloženo předběžné opatření dle § 117 zákona o veřejných zakázkách, zadavateli nic nebrání po uplynutí blokační lhůty dle § 111 odst. 5 téhož zákona uzavřít smlouvu na plnění příslušné veřejné zakázky. Nápravné opatření dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách přitom lze vydat pouze za splnění tam uvedených podmínek, z nichž jedna spočívá v tom, že v zadávacím řízení ještě nedošlo k uzavření smlouvy. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření podle § 117 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tedy může mít pro žalobce (jakožto dodavatele) zcela zásadní a nezvratitelné důsledky, neboť v případě uzavření smlouvy na plnění příslušné veřejné zakázky již nelze dále pokračovat v přezkumu úkonů zadavatele a případně vyhovět návrhu uložením nápravného opatření dle § 118 odst. 1

zákona o veřejných zakázkách. Žalobce připomněl, že výše uvedené potvrzuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014 - 43, jakož i dřívější rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014 - 111, v nichž byla výslovně potvrzena přípustnost soudního přezkumu rozhodnutí zamítajícího rozklad proti rozhodnutí vydanému ve věci návrhu na vydání předběžného opatření podle § 117 zákona o veřejných zakázkách. Žalobou napadené rozhodnutí tudíž nepochybně lze dle názoru žalobce přezkoumat v rámci správního soudnictví.

K věci samé pak žalobce dále namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, přičemž jednotlivé důvody jeho nezákonnosti spočívají v tom, že napadené rozhodnutí, včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, (i) fakticky neobsahuje žádné odůvodnění dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a je tedy nepřezkoumatelné; a (ii) napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno nezákonné prvostupňové rozhodnutí, ačkoli byly dány důvody pro vydání žalobcem navrhovaných předběžných opatření. Žalobce proto navrhoval, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 186/2006, jakož i ve věci sp. zn. 7 As 23/2013, podrobně argumentoval, z jakých důvodů se domnívá, že v daném případě na žalobou napadené rozhodnutí dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. Přestože žalovaný trval na závěrech o vyloučení soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, nad rámec se vyjádřil také ke sporné meritorní otázce vztahující se k náležitostem odůvodnění napadeného rozhodnutí v závislosti na charakteru prvostupňového rozhodnutí o předběžném opatření. V této souvislosti uvedl, že předběžné opatření je institutem, který má efektivně zajistit účel správního řízení směřujícího k vydání konečného správního rozhodnutí ve věci. Účelem zákona však není předběžná opatření nařizovat pokaždé, kdy je podán návrh, avšak pouze v případech odůvodněných. Žalovaný je tak oprávněn vydat rozhodnutí o nařízení předběžného opatření pouze v probíhajícím správním řízení za účelem jeho zajištění, v rozsahu a na dobu nezbytně nutnou. Žalovaný tedy při rozhodování o návrhu na nařízení předběžného opatření poměřuje zájem navrhovatele na vytvoření překážky uzavření smlouvy v zadávacím řízení do doby přezkoumání úkonů zadavatele a oproti tomu legitimní zájem zadavatele na dokončení zadávacího řízení, avšak žádný z těchto zájmů nelze *a priori* upřednostňovat. Nelze proto nařizovat předběžná opatření v případě každého podání takového návrhu, jelikož by to znamenalo, že zájem navrhovatelů stojí vždy nad zájmem zadavatelů.

Pokud se týká odůvodnění rozhodnutí o nařízení předběžného opatření či zamítnutí návrhu na jeho vydání, žalovaný konstatoval, že v rozhodnutí o předběžném opatření není žalovaný z povahy věci oprávněn vyslovovat svůj názor týkající se věcného posouzení daného případu, neboť by tím předjímal obsah konečného rozhodnutí. Ohledně míry odůvodnění rozhodnutí o nařízení předběžného opatření či zamítnutí návrhu na jeho vydání žalovaný poukázal zejména na judikaturu Ústavního soudu (nálezy sp. zn. IV. ÚS 1554/08 a sp. zn. I. ÚS 2903/14), která se sice týká posouzení ústavnosti míry odůvodňování jednotlivých

rozhodnutí soudů o předběžných opatřeních podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), avšak kterou lze analogicky vztáhnout i na míru odůvodňování předběžných opatření ve správním řízení. Žalovaný se tedy domníval, že z rozhodnutí o předběžném opatření musí vyplývat toliko to, zda žalovaný návrhu na jeho nařízení vyhovuje či nevyhovuje s tím, že v odůvodnění pouze uvede, co žalovaný posuzoval a z jakých podkladů vycházel, což v daném případě prvostupňové rozhodnutí bezezbytku splňuje. Pokud by byly kladeny stejné požadavky na odůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření a na odůvodnění rozhodnutí konečného, jednalo by se dle žalovaného o přepjatý formalismus, který by vedl pouze k neodůvodněným průtahům ve správních řízeních a k celkovému paralyzování rozhodovací činnosti žalovaného. V omezeném časovém horizontu daném ustanovením § 61 odst. 2 správního řádu nadto ani nelze na žalovaném legitimně požadovat, aby standard odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí návrhů žalobce na nařízení předběžných opatření dosahoval stejné úrovně, jako je tomu v případě rozhodnutí konečného. Vzhledem k tomu, že podle názoru žalovaného je žaloba z důvodu kompetenční výluky nepřipustná, navrhl, aby krajský soud přistoupil k jejímu odmítnutí. Dospěje-li však krajský soud k závěru, že žaloba podléhá soudnímu přezkumu, žalovaný navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Zadavatel jako osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ze dne 24. 10. 2016 v plném rozsahu ztotožnila se závěry uvedenými v napadeném rozhodnutí předsedy žalovaného.

IV. Replika žalobce

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž nesouhlasil s argumentací žalovaného obsaženou v podaném vyjádření. Opětovně poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014 - 43, jakož i rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014 - 111, dle kterých navrhovatel má 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. Je tedy zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí přezkumu v rámci správního soudnictví podléhá. K tomu žalobce zároveň doplnil, že v rozhodnutí ve věci sp. zn. 7 As 23/2013, na které ve svém vyjádření odkazoval žalovaný, se Nejvyšší správní soud zabýval předběžným opatřením pouze v obecné rovině ustanovení § 61 správního řádu, nikoli tedy předběžným opatřením ve smyslu § 117 zákona o veřejných zakázkách, včetně jeho zvláštního významu pro řízení ve věci přezkumu postupu zadavatele veřejné zakázky vedeného před žalovaným, jímž se naopak zabýval právě výše uvedený rozsudek ve věci sp. zn. 4 As 249/2014. Rozhodnutí ve věci sp. zn. 7 As 23/2013 je proto v dané věci zcela nepřiléhavé. Žalobce se rovněž vyjádřil k otázce ukončení předmětného správního řízení, kdy poukázal na skutečnost, že meritorní rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2016, č. j. ÚOHS-S310/2016/VZ-27620/2016/522/PKř, dosud nenabýlo právní moci, neboť o podaném rozkladu nebylo předsedou žalovaného rozhodnuto. Žalobce také zopakoval, že napadené rozhodnutí je zjevně nepřezkoumatelné, neboť bylo odůvodněno obdobně nedostatečným způsobem jako rozhodnutí, které bylo předmětem soudního přezkumu ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 62 Af 13/2014. Vzhledem k tomu, že okolnosti případu posuzovaného nadepsaným soudem ve věci sp. zn. 62 Af

13/2014 se v podstatných znacích shodují s případem posuzovaným v tomto soudním řízení, měl žalobce za to, že krajský soud v souladu se zásadou ochrany legitimního očekávání napadené rozhodnutí rovněž zruší.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (k tomu blíže srovnej následující odůvodnění tohoto rozsudku).

Vzhledem k tomu, že žalobce souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalovaný ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení výzvy nevyjádřil nesouhlas s takovým projednáním věci, ačkoli byl poučen o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

S ohledem na povahu přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, kdy se jedná o rozhodnutí vydaná ve věci návrhu žalobce na uložení předběžných opatření, projednal krajský soud žalobu přednostně postupem dle § 56 odst. 1, věty za středníkem, s. ř. s.

Jak již bylo uvedeno výše, předmětem soudního přezkumu v posuzované věci je rozhodnutí předsedy žalovaného, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí návrhu na vydání předběžných opatření dle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách. Takové rozhodnutí, byť svou povahou dočasně upravující poměry v průběhu správního řízení, přitom zdejší krajský soud nepokládá za rozhodnutí, na které by dopadala kompetenční výlučka dle § 68 písm. e), ve spojení s § 70 písm. b), s. ř. s. Uvedená sporná právní otázka již byla ze strany zdejšího krajského soudu řešena jednak v rozsudku ze dne 12. 8. 2015, č. j. 62 Af 13/2014 - 111, ale také v rozsudku ze dne 29. 8. 2016, č. j. 30 Af 68/2015 - 40, oba dostupné na www.nssoud.cz, jejichž závěry je možno v plném rozsahu vztáhnout také na nyní projednávaný případ.

V obou výše uvedených rozsudcích zdejší krajský soud uvedl, že možnost soudního přezkumu zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření dle § 117 zákona o veřejných zakázkách po vyčerpání předchozích prostředků obrany výslovně ve své rozhodovací činnosti dovodil již Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014 - 43, dostupném na www.nssoud.cz, z něhož krajský soud pokládá za důležité ocitovat následující závěry: „*Nejvyšší správní soud nemohl akceptovat argumentaci krajského soudu možností zneužití institutu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu stěžovatelem (pozn.: stěžovatelem rozuměj Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Podle krajského soudu by stěžovatel mohl "řešit" všechny návrhy tím, že by řízení protahoval až do uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, a poté by se návrh (pozn.: rozuměj návrh na vydání předběžného opatření) stal bezpředmětným. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze vykládat právní úpravu s apriorním předpokladem, že úřady neplní úkoly jim svěřené zákonem a namísto hájení veřejného zájmu a práv účastníků řízení je jejich hlavním zájmem*

"zametání věci pod koberec". Pokud by stěžovatel postupoval způsobem naznačeným krajským soudem, pak by navrhovateli byly k dispozici prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, včetně žaloby podle § 79 s. ř. s. Stěžovatel by v případě takového zneužívajícího postupu rovněž odpovídal za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Navrhovatel 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, č. 1982/2010 Sb. NSS). To vše, ve spojení s výše zmiňovanými blokačními lhůtami, zajišťuje navrhovateli dostatečné záruky proti zneužívajícímu výkonu působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“ (pozn.: zvýraznění doplněno krajským soudem).

Nadto takové rozhodnutí s přihlédnutím k okolnostem, významu tohoto rozhodnutí, jakož i reálné nemožnosti následného přezkumu otázek, které jsou tímto rozhodnutím řešeny, podle krajského soudu vyhovuje testu přípustnosti (nedostatku kompetenční výluky), jak byl tento podán v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publikovaném pod č. 1982/2010 Sb. NSS (viz dále).

Předně není ve vztahu k rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření pochybnost o tom, že rozhodnutí podle § 117 odst. 1 písm. a) či b) zákona o veřejných zakázkách má po formální i obsahové stránce podobu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přímou zasahuje toho, kdo je účastníkem zadávacího řízení jako dodavatel, kdo se proti postupu zadavatele nejprve brání námitkami k zadavateli (§ 110 zákona o veřejných zakázkách) a poté návrhem k žalovanému (§ 114 odst. 1 téhož zákona) a kdo se coby účastník řízení před žalovaným (§ 116 zákona) dožaduje nastolení stavu, kdy o jeho věci bude ještě možno před žalovaným meritorně rozhodovat v řízení, jež má podle návrhu směřovat k vydání nápravného opatření podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

Pokud jde o otázku, zda na takové rozhodnutí s ohledem na jeho předběžnost (dočasnost v rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele) dopadá výluka bránící jeho soudnímu přezkumu, pak kompetenční výluky uvedené v § 70 s. ř. s. musí být vykládány restriktivně a předvídatelně, přičemž v pochybnostech musí být právo na soudní přezkum zachováno (k tomu srovnej např. již nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS). Neumožnění soudního přezkumu v případě tvrzené nezákonnosti či vadného postupu v řízení, které mu předcházelo, může znamenat pro některé jeho adresáty značně nepříznivé důsledky, aniž by měli k dispozici jiné účinné prostředky ke včasné ochraně svých práv. To je přitom příznačné právě pro situaci, v níž je o návrhu na vydání předběžného opatření podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách rozhodováno, neboť nebrání-li během správního řízení (po uplynutí blokační lhůty podle § 111 odst. 5 téhož zákona) zadavateli nic v pokračování řízení a v následném uzavření smlouvy [jemuž lze zabránit právě uložením zakazu podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách], a lze-li nápravné opatření podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách vydat pouze za splnění tam uvedených podmínek, z nichž jedna spočívá v tom, že v zadávacím řízení ještě nedošlo k uzavření smlouvy, pak rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného

opatření podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách může mít pro navrhovatele (dodavatele, který předtím bezvýsledně vyčerpал námitky podle § 110 téhož zákona) fatální důsledky v té podobě, že vyhovět jeho návrhu ve věci samé po uzavření smlouvy na vydání rozhodnutí podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách již nelze. Rozhodnutí podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách tedy jistě přímo vyvolává významné dopady do právní sféry jednotlivců – tu především žalobce jako navrhovatele, který se se svým návrhem obrací na žalovaného a žádá o vydání rozhodnutí (v ještě běžícím zadávacím řízení) podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Stejnou optikou je pak nutno přistupovat také k předběžnému opatření upravenému v ustanovení § 117 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách.

Test přípustnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného ohledně předběžného opatření podle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách musí být založen na posouzení nutnosti vydání takového následného „konečného“ rozhodnutí ve věci samé, a to rozhodnutí soudně přezkoumatelného, které by v sobě věcně zahrnovalo také rozhodnutí předběžné; a dále musí být založen na posouzení skutečného zajištění včasnosti a účinnosti soudní ochrany. Aby tedy takové rozhodnutí mohlo být pokládáno za rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá kompetenční výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., musí kumulativně splňovat tři podmínky, a to podmínku časovou, věcnou a osobní.

Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy (k tomu srovnej již náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), tedy nutně s podmínkou věcnou, jež se týká podstaty věci, jež je v řízení směřujícím k vydání rozhodnutí podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách řešena. Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému (ve věci samé), na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. V nyní posuzované věci ovšem není zajištěn nárok žalobce 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 je totiž odvislé od postupu zadavatele, který, uzavře-li bez vydání předběžného opatření smlouvu na veřejnou zakázku (v čemž mu po uplynutí blokační lhůty podle § 111 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách nic nebrání), vyvolá stav, že meritorní přezkum jeho postupu již neprobíhá a řízení je ukončeno bez takového meritorního přezkumu. Je-li tedy pro uplatnění kompetenční výluky klíčovou podmínkou věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným a platí-li v dané věci, že v konečném rozhodnutí (v řízení směřujícím k vydání rozhodnutí podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách) se z uvedených důvodů nemusí rozhodnout o vztazích, k nimž návrh na zahájení správního řízení směřuje (neboť v důsledku uzavření smlouvy není přezkum postupu zadavatele ze strany žalovaného uskutečněn); a konečným rozhodnutím se přitom nerozhoduje ani o otázce samotného zákazu uzavření smlouvy (neboť v řízení o návrhu podle § 114 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách směřujícím k vydání rozhodnutí podle § 118 odst. 1 téhož zákona takové rozhodnutí vůbec vydat nelze), pak nelze dospět k jinému závěru, než že výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s. se v daném případě uplatnit nemůže, neboť žalobce se svých práv bez jakéhokoli svého zavinění nemusí domoci ani zprostředkovaně, v rámci přezkumu pozdějšího rozhodnutí žalovaného ve věci samé.

Časová ani věcná podmínka pro odepření soudního přezkumu prostřednictvím aplikace kompetenční výluky podle § 70 písm. b) s. ř. s. tedy není splněna. Pak je tedy žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného, kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžných opatření podle § 117 odst. 1 písm. a) a b) zákona o veřejných zakázkách, žalobou přípustnou. Zároveň krajský soud nedovodil ani nedostatek žádné jiné podmínky řízení, který by soudní přezkum daného rozhodnutí vylučoval a pro který by vedení soudní řízení ve vztahu k napadenému rozhodnutí nebylo možné. Pokud pak žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazoval na závěry obsažené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 7 As 23/2013 - 33, dostupném na www.nssoud.cz, pak krajský soud ve shodě se žalobcem uvádí, že v tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval předběžným opatřením pouze v obecné rovině ustanovení § 61 správního řádu, nikoli tedy předběžným opatřením ve smyslu § 117 zákona o veřejných zakázkách a jeho specifickým charakterem v řízení ve věci přezkumu postupu zadavatele veřejné zakázky tak, jak byl soudem popsán shora. Odkaz žalovaného na toto rozhodnutí proto krajský soud nepokládá v dané věci za přílehlavý.

Na základě výše uvedeného tedy krajský soud mohl přistoupit k hodnocení důvodnosti podané žaloby a v ní uplatněných námitek. Ve vztahu k této otázce je přitom podstatné, že prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření obsahuje pod bodem 7. odůvodnění toliko citaci ustanovení § 117 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a v na něj navazujícím bodu 8. odůvodnění je uveden toliko text následujícího znění: „*Při zvažování návrhu na nařízení předběžného opatření podle § 117 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona vycházel Úřad z obsahu návrhu navrhovatele, z vyjádření zadavatele ze dne 16. 5. 2016, z dokumentace o veřejné zakázce a po předběžném posouzení okolností šetřeného případu dospěl k závěru, že důvody uvedené v návrhu nenesvědčí o nutnosti vydat předběžné opatření. Úřad proto zamítl jak návrh navrhovatele na vydání předběžného opatření spočívajícího v zákazu uzavřít smlouvu v zadávacím řízení na všechny části veřejné zakázky "Poskytování právních služeb", tak rovněž návrh navrhovatele na vydání předběžného opatření spočívajícího v pozastavení zadávacího řízení na všechny části veřejné zakázky "Poskytování právních služeb", jak je uvedeno ve výrocích I. až VI. tohoto rozhodnutí.*“ Je tedy zřejmé, že v prvostupňovém rozhodnutí nejsou uvedeny žádné věcné důvody ani konkrétní úvahy správního orgánu, pro které byl návrh žalobce na vydání předběžného opatření zamítnut.

Stejně tak v žalobou napadeném rozhodnutí předseda žalovaného především pod body 30. a 32. odůvodnění konstatoval, že „*na rozdíl od meritorního rozhodnutí se Úřad v rozhodnutí, jímž je nařízeno předběžné opatření, zabývá pouze otázkou, zda vznik složitých a těžko napravitelných vztahů hrozí. Ve fázi vydání předběžného opatření tudíž Úřadu nepřísluší vyslovovat závěry ve věci samé. Tedy, vzhledem k tomu, že v této fázi správního řízení Úřad ke zjištění stavu věci a jeho kvalifikovanému posouzení teprve směřuje, nemusí rozhodnutí předběžné povahy (jež podléhá kontrole ve správním soudnictví až společně s meritorním rozhodnutím) obsahovat podrobné a naprosto vyčerpávající odůvodnění s výčtem všech podkladů, na základě nichž bude zákonnost postupu zadavatele posuzována.*

(...)

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů pro jeho vydání Úřad vycházel, a dále je z něj zřejmé i to, na základě jaké úvahy dospěl k výrokům napadeného rozhodnutí, tj. že důvody uvedené v návrhu na vydání předběžných opatření nespovídají o nutnosti nařídit navrhovaná předběžná opatření. Výroky napadeného rozhodnutí pak dostatečně specifikují, v jaké věci Úřad rozhodoval, a to v souladu s § 68 odst. 2 věta první správního řádu. Úřad tak dostatečným způsobem odůvodnil své správní uvážení, podle něhož nebyla dána nezbytnost zajištění účelu správního řízení uložením zákazu uzavřít smlouvu v zadávacím řízení veřejné zakázky nebo pozastavením zadávacího řízení. Napadené rozhodnutí tak shledávám v souladu se zákonem a správním řádem.“

Se závěry předsedy žalovaného, že z prvostupňového rozhodnutí je patrné, na základě jaké úvahy žalovaný dospěl k výrokům prvostupňového rozhodnutí a proč důvody uvedené v žalobcem podaném návrhu nespovídaly nutnosti navrhovaná předběžná opatření nařídit, však nelze souhlasit. Nutno konstatovat, že i v případě rozhodnutí předsedy žalovaného krajský soud dospěl ve shodě se žalobcem a jím uplatněnými námitkami k závěru, že ani v žalobou napadeném rozhodnutí v zásadě není obsažena žádná přezkoumatelná úvaha, která by byla vedena k důvodům, pro které nebylo návrhu na vydání předběžných opatření vyhověno.

V rozhodnutích absentuje jakékoli konkrétní odůvodnění, které by soudu umožňovalo přezkoumat jejich správnost a zákonnost; ani v jednom z vydaných správních rozhodnutí nejsou uvedeny žádné konkrétní důvody a skutečnosti, pro které byl v tomto konkrétním případě návrh na vydání předběžných opatření zamítnut a jakými úvahami byly správní orgány ve svém rozhodovací činnosti vedeny. Obě vydaná správní rozhodnutí tak nenaplnují požadavky, které na ně klade správní řád v ustanovení § 68 odst. 3, neumožňují jejich řádný soudní přezkum, včetně ověření skutečnosti, zda na straně správních orgánů nedošlo ke svévolnému rozhodování. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (zde pro nedostatek důvodů) je přitom vadou natolik závažnou, k níž krajský soud přihlíží z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou musí být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.

Zároveň krajský soud v návaznosti na výše uvedené doplňuje, že vzhledem k tomu, že vydaná správní rozhodnutí neobsahují odůvodnění a nejsou v nich vylíčeny žádné věcné důvody a skutečnosti, pro které nebylo možno návrhu žalobce na vydání předběžných opatření vyhovět, nelze v tuto chvíli ze strany krajského soudu jakkoli předjímat a hodnotit, zda důvody pro vyhovění návrhu žalobce, a tedy pro vydání předběžných opatření, byly v daném případě na základě žalobcem uváděných skutečností dány či nikoli. Pokud by se krajský soud nyní těmito otázkami zabýval a k těmto se vyjadřoval, nepřipustně by tím zasahoval do rozhodovací činnosti správního orgánu a nahrazoval tím úvahy, které nejprve musí učinit a přezkoumatelným způsobem vyjevit žalovaný jako rozhodující správní orgán, a jejichž absence byla v tomto řízení důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., napadené rozhodnutí předsedy žalovaného pro vady řízení zrušil.

Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení účastníků řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 14. prosince 2016

Mgr. Milan Procházka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jaroslava Předešlá