



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Kapsch Telematic Services spol. s r. o.**, se sídlem Ke Štvanici 656/3, Praha 8, zastoupen Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 8. 2019, č. j. 62 A 122/2019 - 60,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Josefa Hlavičky, advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2018, č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-36407/2018/322/JSu, předseda žalovaného zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2018 v rozsahu výroků II., III., IV. a VI. a ve stejném rozsahu zastavil příslušné správní řízení ve věci přezkumu úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky s názvem „Systém elektronického mýtného“ v jednacím řízení s uveřejněním vedené u žalovaného pod sp. zn. ÚOHS-R0163/2018/VZ (dále též „řízení o rozkladu“). Uvedené rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 Af 16/2019 - 187, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost společně s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této kasační stížnosti bylo u Nejvyššího správního soudu vedeno řízení pod sp. zn. 3 As 184/2019. Usnesením ze dne 25. 6. 2019, č. j. 3 As 184/2019 - 91, Nejvyšší správní soud odkladný účinek předmětné kasační stížnosti nepřiznal. Následně předseda žalovaného usnesením ze dne 2. 7. 2019, č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-18008/2019/322/JSu, řízení o rozkladu přerušil.

[2] Podáním ze dne 11. 7. 2019 vyzval žalobce předsedu žalovaného k tomu, aby pokračoval v přerušném řízení o rozkladu. Současně podal proti jeho postupu stížnost dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“).

[3] Dne 18. 7. 2019 podal žalobce u krajského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti předsedy žalovaného. Uvedl, že se předseda žalovaného usnesením o přerušném řízení o rozkladu fakticky snaží obejít usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 184/2019 - 91, kterým nebyl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti žalovaného. Jediným důvodem pro přerušném řízení je nesouhlas žalovaného se závazným právním názorem krajského soudu vysloveným v rozsudku ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 Af 16/2019 - 187, kterým bylo žalovanému přikázáno pokračovat v předmětném správním řízení. Jedná se o nezákonný postup, který je v rozporu s judikaturou i odbornou literaturou. Jelikož kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku krajského soudu ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 Af 16/2019 - 187, nebyl přiznán odkladný účinek, byl předseda žalovaného povinen se uvedeným rozsudkem řídit a pokračovat v řízení o rozkladu.

[4] Dne 24. 7. 2019 reagoval předseda žalovaného na výzvu žalobce k pokračování v řízení o rozkladu sdělením, že pro takový postup neshledal důvody.

II.

[5] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem uložil žalovanému povinnost vydat v řízení o rozkladu rozhodnutí do třiceti dnů od právní moci rozsudku. Předně konstatoval, že z pohledu bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti je žaloba přípustná. Nejedná se totiž o „běžnou“ liknavost správního orgánu, ale o nečinnost záměrnou a vědomou, s využitím institutu přerušném správního řízení. V situaci, kdy ten, jemuž je uložena povinnost konat, tuto nehodlá vědomě plnit a nemá nadřízený orgán, by jakákoliv formální stížnost žalobce na tento postup byla ve skutečnosti jen systémově bezvýsledným uplatněním tohoto prostředku ochrany. To potvrzuje reakce předsedy žalovaného na přípis žalobce ze dne 18. 7. 2019.

[6] Při vlastním posouzení věci krajský soud poukázal na to, že kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 16/2019 - 187 nebyl přiznán odkladný účinek, neboť povinnost žalovaného vést příslušné správní řízení (přestože žalovaný tento postup považuje za procesně vyloučený) nepředstavuje natolik atypickou situaci, aby ji bylo možno považovat za závažnou újmu. Dále konstatoval, že důvodem pro přerušném správního řízení je dle usnesení předsedy žalovaného probíhající řízení o předběžné otázce (řízení vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 As 184/2019), kterou má být fakticky posouzení správnosti právního názoru vysloveného v rozsudku č. j. 62 Af 16/2019 - 187. Žalovaný je nicméně rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019 - 187 vázán, má tedy v řízení pokračovat. Tato povinnost mohla být dočasně prolomena přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, kterou žalovaný proti uvedenému rozsudku krajského soudu podal. Žádosti o jeho přiznání však Nejvyšší správní soud nevyhověl. Jestliže žalovaný následně předmětné správní řízení usnesením přerušil, je jeho postup v rozporu s § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podání kasační stížnosti totiž není zákonným důvodem pro nepokračování ve správním řízení v souladu s pravomocným rozsudkem krajského soudu, bez ohledu na to, jak silně je správní orgán přesvědčen o nesprávnosti právního názoru tohoto soudu. Meritorní posouzení kasační stížnosti pak nepředstavuje řízení o předběžné otázce ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jelikož je přerušném řízení ve své podstatě opřeno o nesouhlas s právním názorem soudu, jež má být respektován, jde o přerušném řízení neoprávněné, jež je zneužitím institutu přerušném řízení (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46). Rozsudek krajského soudu č. j. 62 Af 16/2019 - 187, nabyt právní moci dne 16. 5. 2019, přičemž od tohoto dne běžela předsedovi žalovaného šedesátidenní

pokračování

lhůta k vydání rozhodnutí. Ta uplynula dne 16. 7. 2019, bez ohledu na neoprávněné (nezákonné) přerušení řízení. Žalovaný je tudíž nečinný a v této nečinnosti zjevně hodlá setrvat až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 As 184/2019. Krajský soud mu proto uložil, aby svou nečinnost ukončil a do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydal rozhodnutí ve věci samé.

III.

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil přípustnost žaloby, jelikož žalobce nevyužil prostředky ochrany proti nečinnosti před správním orgánem. Výjimku z tohoto zákonného požadavku, dovozenou usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, nelze v posuzovaném případě aplikovat. Ta se vztahuje pouze na případy, kdy je využití prostředku ochrany objektivně a obecně systémově neúčinné. Krajský soud však dovedl neúčinnost prostředku ochrany na základě konkrétních skutkových okolností, tj. v rozporu s uvedeným usnesením rozšířeného senátu. Žádost žalobce o pokračování ve správním řízení pak nelze považovat za uplatnění nástroje na ochranu před nečinností. Nadto žalobce nedodržel lhůtu pro podání žaloby, když ani nevyčkal odpovědi stěžovatele na jeho žádost.

[8] K samotné nečinnosti stěžovatel uvedl, že řízení přerušil v souladu se zákonem a důvody tohoto postupu uvedl v příslušném usnesení. Stěžovatel nemá pravomoc pokračovat v přezkumu zadávacího řízení po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. Správní řízení musí být bez ohledu na platnost této smlouvy dle § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZZVZ“), po jejím uzavření zastaveno. Zákon neobsahuje žádnou výjimku z povinnosti zastavit správní řízení, pokud je smlouva zneplatněna. Právní konstrukce krajského soudu, dle které je třeba v posuzovaném případě na smlouvu hledět jako na smlouvu neuzavřenou, neboť byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením, nemá oporu v zákoně. Uzavřením smlouvy bylo zadávací řízení dle § 51 odst. 1 ZZVZ ukončeno a zadavateli již nelze uložit nápravné opatření. Stěžovatel je v souladu s § 263 odst. 2 ZZVZ oprávněn zasahovat do běžícího zadávacího řízení. Při jeho přezkumu může rozhodnout toliko o zamítnutí návrhu nebo uložení nápravného opatření; jiné rozhodnutí ZZVZ nepřipouští. Jelikož po již ukončeném zadávacím řízení nelze vydat rozhodnutí, kterým by bylo shledáno pochybení zadavatele, není možné ani pokračovat v meritorním přezkumu. Postup, ke kterému krajský soud stěžovatele rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019 - 187 zavázal, je v rozporu se správním řádem a ZZVZ. Otázka zákonnosti tohoto postupu tak pro stěžovatele představuje předběžnou otázku, kvůli které došlo k přerušení správního řízení. Krajský soud se nevypořádal s argumenty, které stěžovatel uvedl ve vyjádření k žalobě. Jelikož po dobu přerušení řízení neběží lhůta pro rozhodnutí ve věci, nelze stěžovatele z formálního hlediska považovat za nečinného.

[9] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud v záhlaví uvedený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Součástí kasační stížnosti byl rovněž návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a žádost o přednostní projednání věci.

IV.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 dopadá na běžnou nečinnost spočívající v dlouhodobé neaktivitě správního orgánu. V posuzované věci je nečinnost založená vědomě a úmyslně rozhodnutím o přerušení řízení, a je proto materiálně odlišná. Usnesení rozšířeného senátu nadto neřešilo otázku, zda je nutné trvat na vyčerpání opravných prostředků i v případě nečinnosti vedoucích ústředních orgánů.

I pokud by se mělo uvedené usnesení aplikovat, formální uplatnění prostředků nečinnosti nebylo nutné z obecných systémových důvodů, nikoliv pro konkrétní skutkové okolnosti. Podle § 262 písm. a) ZZVZ je proti usnesení o přerušení řízení vyloučeno podání rozkladu. Uplatňování prostředků ochrany proti nečinnosti podle § 80 správního řádu by tudíž bylo nesystémovým obcházením § 262 písm. a) ZZVZ. Krajský soud pak neodůvodnil přípustnost žaloby konkrétními skutkovými okolnostmi, ale objektivní a obecnou zjevnou neúčelností ochrany. Rovněž neobstojí ani námitka stěžovatele, že žaloba byla podána předčasně. Správní orgán má dle § 71 odst. 1 správního řádu rozhodnout bezodkladně, přičemž s ohledem na intenzivní veřejný zájem na vyřešení posuzované věci tato lhůta před podáním žaloby uplynula. Žalobce dále poukázal na to, že podstatná část kasačních námitek týkajících se posouzení nečinnosti stěžovatele se zcela míjí s podstatou věci. Dle § 57 odst. 1 správního řádu lze za předběžnou otázku považovat tu, o níž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. V dané věci však krajský soud pravomocně o sporné otázce rozhodl. Argumentace stěžovatele, že nepřerušil řízení proto, že by nerespektoval právní názor krajského soudu je lichá, o čemž svědčí obsah usnesení o přerušení správního řízení i kasační stížnost. Nesouhlas žalovaného s tímto právním názorem ovšem nemůže být důvodem pro přerušení řízení z důvodu probíhajícího řízení o meritorním přezkumu rozsudku krajského soudu. Stěžovatel přiznává, že k přerušení řízení přistoupil jen v tomto konkrétním případě, což dokládá jeho libovůli. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nepřiznal odkladný účinek a tuto zamítl. Připojuje se k žádosti o její přednostní projednání.

V.

[11] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že dne 18. 9. 2019 zdejší soud vydal rozsudek ve věci vedené pod sp. zn. 3 As 184/2019, jímž zrušil rozsudek č. j. 62 Af 16/2019 - 187, kterým krajský soud uložil stěžovateli povinnost pokračovat v řízení o rozkladu. Ke dni vydání tohoto rozsudku již tedy není dána povinnost stěžovatele řídit se právním názorem krajského soudu vysloveným v rozsudku č. j. 62 Af 16/2019 - 187 a pokračovat v řízení o rozkladu (k tomu, jak postupovat, jsou-li v téže věci vydána dvě správní rozhodnutí v důsledku kasace pravomocného zrušujícího rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 - 41). Tato skutečnost však není relevantní pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti v nynějším řízení. V nyní posuzované věci totiž byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti. Jak přitom vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto při posouzení kasační stížnosti vycházel ze skutkového stavu, který tu byl ke dni 9. 8. 2019, tedy k okamžiku, kdy rozsudek krajského soudu č. j. 62 Af 16/2019 - 187, nebyl zrušen a byl v právní moci. Tomu odpovídá i následující odůvodnění tohoto rozsudku.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Přestože stěžovatel uvedl, že kasační stížnost napadá z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., uplatnil rovněž důvod uvedený pod písm. d) téhož ustanovení, když krajskému soudu vytkl, že se nevypořádal s argumenty uplatněnými ve vyjádření k žalobě. Nejvyšší správní

pokračování

soud se tedy nejprve posuzoval tvrzené pomnutí argumentace stěžovatele ze strany krajského soudu.

[15] Otázkou, zda nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě může být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153. Zde uvedl, že: „*Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.*“ Správní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací (srov. také např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 80/2011 - 122, ze dne 29. 4. 2014, č. j. 2 As 23/2014 - 34, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 5 As 74/2015 - 56, či ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192).

[16] Nelze nadto přehlédnout, že krajský soud se s údajně opomenutými argumenty stěžovatele řádně vypořádal, resp. že jeho rozsudek poskytuje na argumenty uplatněné oběma účastníky řízení ucelenou odpověď. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě předestřel, proč podle něj byly v posuzované věci dány zákonné důvody pro přerušování řízení, a nelze jej tudíž považovat za nečinného. Jeho stanovisko je založeno v zásadě na nezbytnosti vyčkat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci posouzení zákonnosti právního názoru vyjádřeného krajským soudem v rozsudku č. j. 62 Af 16/2019 - 187. K této otázce se však krajský soud srozumitelně vyjádřil. Mimo jiné uvedl, že: „*Meritorní posouzení kasační stížnosti na základě nesouhlasných argumentů s pravomocným rozsudkem soudu není řešením předběžné otázky, které by zavadalo oprávněný důvod k aplikaci § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tento závěr plyne ze s.ř.s. (§ 78 odst. 5, § 107 s.ř.s.), je konstantně dovozován judikaturou správních soudů (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2007, č.j. 2 Ans 3/2006-69, č. 1255/2007 Sb. NSS), je také konstantně traktován doktrínou (Vedral, J. Správní řád. Komentář, 2. vydání. Praha. 2012. BOVA POLYGON, str. 550) a nerespektování takto nastavených pravidel – byť dané „významem“ věci souvisejícím podle žalovaného s mírou údajného odklonu od dosavadní rozhodovací praxe, jak žalovaný argumentuje ve vyjádření k žalobě, a to přestože Nejvyšší správní soud právě tu situaci, v níž se žalovaný nachází, v usnesení o nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti za jakkoli nestandardní nepovažoval – je nerespektováním pravomocného rozsudku soudu, byť vystaveným na prima vista sofistikované argumentaci, jež však vyjadřuje prostý nesouhlas s názorem soudu.*“ Skutečnost, že se krajský soud neztotožnil s názorem stěžovatele, ale předestřel vlastní odchylný názor, který logicky, jasně a rozumně vyložil, není na překážku přezkoumatelnosti jeho rozsudku.

[17] Předmětem sporu mezi žalobcem a stěžovatelem je postup předsedy stěžovatele v řízení o rozkladu poté, co krajský soud rozsudkem ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 Af 16/2019 - 187, zrušil jeho rozhodnutí vydané v řízení o rozkladu a uložil mu, aby o rozkladové argumentaci žalobce rozhodl věcně. Dle žalobce se stěžovatel dopustil v řízení navazujícím na tento zrušující rozsudek krajského soudu nečinnosti, neboť namísto pokračování v řízení o rozkladu vydal dne 2. 7. 2019 usnesení, jímž toto řízení přerušil do doby, než Nejvyšší správní soud pravomocně rozhodne v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 3 As 184/2019 (kasační stížnosti nebyl přiznán usnesením ze dne 25. 6. 2019 odkladný účinek).

[18] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné úvodem zmínit, že na samotné usnesení o přerušování řízení dopadá tzv. kompetenční výlučka podle § 70 písm. c) s. ř. s., která nedovoluje přezkum tohoto rozhodnutí soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Prostředkem obrany proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušování, je právě žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Správní orgán se totiž

v takovém případě může dopustit nečinnosti tím, že nevydá meritorní rozhodnutí v předmětné věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2008, č. j. 2 Ans 7/2007 - 75). Soud se pak v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zabývá k žalobní námitce důvodností přerušení správního řízení (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46).

[19] Dle § 79 odst. 1, věty první s. ř. s. platí, že *[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*

[20] Stěžovatel předně namítá nepřipustnost žaloby, neboť tato byla podána před vyčerpáním prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

[21] Stěžovateli lze přisvědčit, že bezvýsledné vyčerpání prostředků, které má žalobce k dispozici k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení, je nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tato podmínka vyplývá z celkové koncepce správního soudnictví, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, ze dne 23. 3. 2009, č. j. 2 Ans 1/2008 - 84, nebo ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59).

[22] Správní soudy obecně považují za prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. ochranu před nečinností upravenou v § 80 správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 1/2007 - 100). Dle § 80 odst. 3 správního řádu může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti také účastník.

[23] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Ans 5/2010 - 43, se přitom podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu uplatní rovněž za situace, kdy je správní řízení přerušeno na základě rozhodnutí správního orgánu: *„Judikatura tedy připouští, že i za situace, kdy je správní řízení přerušeno, se může správní orgán dopustit nečinnosti a účastníku řízení je třeba takovém případě poskytnout ochranu. Tato situace však neznamená, že by účastník řízení neměl v takovém případě povinnost vyčerpá prostředky k nápravě, které mu poskytuje správní řád. Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu se vztahuje i na situace, kdy příslušný správní orgán v řízení řádně nepokračuje (např. po odpadnutí překážky řízení). Představuje tedy prostředek nápravy poskytnutý správním řádem účastníku řízení k ochraně proti nečinnosti i v posuzované věci. Za této situace, s přihlídnutím k subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví, je nutné jako nedůvodnou shledat námitku stěžovatelů, že v posuzovaném případě nelze daný prostředek vyčerpá. Stěžovatelé nemohou předjímat, jakým způsobem by byla věc posouzena nadřízeným správním orgánem.“*

[24] Povinností vyčerpá prostředky ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby se následně zabýval rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, a to se zaměřením na nečinnost ústředních správních úřadů a osob stojících v jejich čele. Konstatoval, že *„je systémově nutné trvat na vyčerpání prostředků ochrany podle § 80 správního řádu vždy, i když je nečinným ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí.“* Současně však připustil, že z hlediska účelu § 79 odst. 1 s. ř. s. se nejedná o podmínku bezvýjimečnou, neboť na jejím splnění nelze trvat v případě situace apriorní tzv. „systémové bezvýslednosti (neúčinnosti)“ prostředků ochrany. Dle rozšířeného senátu je § 79 odst. 1 s. ř. s. *„třeba vyložit tak, že jeho první věta nevyžaduje vyčerpání takových prostředků ochrany, které jsou systémově prima facie neúčinné.“*

pokračování

Netřeba dodávat, že takto míněná zjevná systémová neúčinnost nemíří na případy, kdy se využití určitého prostředku ochrany ukáže bezúčelným v konkrétní věci, a dokonce ani na případy, kdy se v konkrétní věci jeví bezúčelným předem svého využití. Nemá-li být nevyužití prostředku ochrany podmínkou pro přístup k soudu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., musí být mimořádnost a zjevnost apriorní systémové neúčelnosti prostředku ochrany objektivní a obecná, nikoliv nabížená subjektivně určitým účastníkem či poměřována skutkovými okolnostmi jednotlivého případu.“ K vymezení pojmu „systémová neúčinnost“ pak rozšířený senát poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, dle které „[t]akovýmto zjevně neúčinným prostředkem nápravy bude takový procesní postup, který nemá žádné nebo jen zanedbatelné vyhlídky na úspěch. Naproti tomu existence pouhých pochybností o vyhlídce na úspěch určitého prostředku nápravy, který není zjevně marný, však není pádným důvodem pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy [viz Scoppola proti Itálii (č. 2), č. 10249/03, rozsudek velkého senátu ze dne 17. 9. 2009, bod 70, respektive naposledy v českém kontextu Vomočil proti České republice a ART 38, a. s., proti České republice, č. 38817/04 a 1458/07, rozhodnutí ze dne 5. 3. 2013, bod 47].“ Dle rozšířeného senátu „[i]že souhlasit s tím, že tu (v případech, kdy ústřední správní orgán rozhoduje o své vlastní nečinnosti - pozn. soudu) snad v některých případech mohou, slovy judikatury Evropského soudu, existovat pochybnosti ‘o vyhlídce na úspěch určitého prostředku nápravy’ (srov. k tomu bod [24] shora). Nemůže však existovat přesvědčení o zjevně neúčinnosti takového prostředku nápravy. Proti tomu stojí na prvním místě weberovské pojetí byrokracie, vlastní moderním demokraciím, založené na neosobní struktuře a neosobním rozhodování. Nelze tedy například argumentovat, že ministr rozhodující formálně o své ‘vlastní’ nečinnosti žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti jen proto nevyhoví. Ostatně, nelze přehlédnout ani vnitřní organizační strukturu ústředních správních úřadů, třebaže se tyto úřady mohou navenek jevit monoliticky. Podobně je pak v případě vedoucích takových úřadů vzdálená realitě představa, že mají detailní přehled o všech řízeních, která ‘před nimi’ probíhají. I proto nelze aktivaci ochrany podle § 80 odst. 4 správního řádu považovat za pouhé zdržení na cestě k soudu, ale za prostředek, který může reálně vést k odstranění nečinnosti – o níž vedoucí ústředního správního úřadu reálně dosud nemusel mít informace.“ Závěr o systémové neúčinnosti prostředku ochrany proti nečinnosti tak nelze dle rozšířeného senátu založit pouze na argumentu, že by správní orgán (či jeho vedoucí) nevyhověl žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti jen proto, že by rozhodoval o své vlastní nečinnosti. I v případě ústředních správních úřadů je totiž obecně možné prostřednictvím využití prostředku ochrany upraveného v § 80 odst. 3 správního řádu dosáhnout nápravy. Soudní ochranu lze přímo aktivovat teprve v okamžiku, kdy takto nastavený systém ochrany selže.

[25] Systémovou neúčinnost prostředků ochrany podle § 80 správního řádu v posuzované věci tedy nelze spatřovat toliko ve skutečnosti, že předseda stěžovatele by fakticky rozhodoval sám o své nečinnosti. To však krajský soud neučinil. Závěr o systémové neúčinnosti prostředků ochrany založil především na povaze tvrzené nečinnosti (zamýšlená vědomá pasivita předsedy stěžovatele založená vydáním usnesení o přerušení řízení, nikoliv bezděčná nečinnost způsobená liknavostí, opomenutím, kapacitními důvody atp.) v kombinaci s absencí odlišného správního orgánu, který by o opatření proti nečinnosti rozhodoval. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tento závěr krajského soudu plně v souladu s výše citovanou judikaturou, tj. s usnesením rozšířeného senátu č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, ale i rozsudkem č. j. 8 Ans 5/2010 - 43.

[26] V případě rozsudku č. j. 8 Ans 5/2010 - 43 šlo o situaci, kdy bylo řízení o dodatečném povolení stavby přerušeno rozhodnutím stavebního úřadu do doby doložení souhlasu vlastníka pozemku, proti kterému se stěžovatelé neúspěšně bránili odvoláním u odvolacího orgánu. Nejvyšší správní soud trval na povinnosti vyčerpat prostředky k nápravě nečinnosti stavebního úřadu proto, že stěžovatelé nemohli předjímat, jakým způsobem by věc byla posouzena nadřízeným správním orgánem. Právě tímto se posuzovaná věc odlišuje. Nyní totiž správní řízení přerušil přímo předseda stěžovatele (na návrh rozkladové komise), přičemž v příslušném usnesení ze dne 2. 7. 2019, č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-18008/2019/322/JSu, uvedl důvody, pro které se rozhodl v řízení dále nepokračovat a současně další pokračování řízení spojil se skutečností nezávislou na aktivitě účastníků správního řízení (s pravomocným rozhodnutím o předběžné

otázce spočívající v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci 3 As 184/2019). V případě, že by žalobce využil prostředky na ochranu proti nečinnosti předsedy stěžovatele, nastala by nejen situace, kdy by předseda stěžovatele rozhodoval o své vlastní nečinnosti, ale především situace, kdy by předseda stěžovatele rozhodoval ve věci, ve které již materiálně jednou rozhodl. V usnesení o přerušení řízení totiž jasně deklaroval svou vůli nepokračovat v řízení o rozkladu s odkazem na probíhající řízení o předběžné otázce před Nejvyšším správním soudem. Je-li systém prostředků ochrany před nečinností nastavený tak, že by nečinnost posuzoval tentýž správní orgán, který se již k této své nečinnosti vyjádřil, když ji v podstatě vědomým přerušením řízení na návrh poradního tělesa (rozkladové komise) založil, nelze považovat takový prostředek ochrany za efektivní, ale ryze formální. Je jen těžko uvěřitelné, že by předseda stěžovatele revidoval názor, na němž založil rozhodnutí o přerušení řízení, na podkladě prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 lze prostředek ochrany před nečinností za této konstelace považovat za systémově *prima facie* neúčinný. Tato neúčinnost přitom není dána konkrétními skutkovými okolnostmi projednávané věci, jak se snaží tvrdit stěžovatel, ale samotným nastavením systému prostředků na ochranu proti nečinnosti.

[27] Vzhledem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v posuzovaném případě byla dána systémová neúčinnost prostředků ochrany proti nečinnosti. Žalobce tak nebyl povinen tyto prostředky před podáním žaloby vyčerpat.

[28] K námitce stěžovatele o nedodržení lhůty pro podání žaloby Nejvyšší správní soud uvádí, že výzvu žalobce k pokračování v přerušeném řízení ze dne 11. 7. 2019 nelze považovat za prostředek ochrany proti nečinnosti. Především však, jak bylo vysvětleno výše, nebylo v posuzovaném případě nezbytné jakékoliv prostředky ochrany vyčerpat, tudíž nebylo nezbytné čekat s podáním žaloby na doručení odpovědi stěžovatele ze dne 24. 7. 2019. Námitky stěžovatele týkající se přípustnosti žaloby tedy vzhledem k výše uvedenému nejsou důvodné.

[29] Dalšími námitkami stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu, že byl v řízení o rozkladu nečinný, neboť je přerušil bez zákonného důvodu.

[30] V již zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[m]ají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností. Opačný závěr by v řadě případů činil ze žaloby na ochranu proti nečinnosti slepou muniči, jejímž použitím by nebylo možno dosáhnout účinků, které požaduje žalobce a které zamýšlel zákonodárce. Odepření účinné soudní ochrany by protirečilo čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ Dále uvedl, že podstatou sporu „není otázka možnosti přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení (s následkem zrušení takového rozhodnutí), ale otázka, zda ke přerušení řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušení řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastřít porušování povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů.“ Krajský soud se tedy správně zabýval tím, zda byly splněny podmínky pro přerušení řízení o rozkladu, či nikoliv.

[31] Stěžovatel odůvodnil přerušení řízení o rozkladu tím, že je závislé na řešení předběžné otázky. Ta má spočívat v posouzení zákonnosti postupu, k němuž stěžovatele zavázal krajský soud v rozsudku č. j. 62 Af 16/2019 - 187, přičemž o této otázce probíhá řízení před Nejvyšším správním soudem (pod. sp. zn. 3 As 184/2019). Stěžovatel přitom zdůraznil, že řízení nebylo přerušeno z důvodu prostého nesouhlasu s rozsudkem krajského soudu, ale protože byl krajským soudem zavázán k postupu, který je v rozporu se ZZVZ, tedy i v rozporu se zásadou zákonnosti

pokračování

ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Současně podrobně zdůvodnil, proč není oprávněn pokračovat v řízení a provést meritorní přezkum postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky, na jejíž předmět plnění již byla uzavřena smlouva.

[32] Podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce.

[33] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost.

[34] Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.

[35] Krajský soud vyložil uvedená ustanovená tak, že meritorní posouzení kasační stížnosti na základě nesouhlasných argumentů s pravomocným rozsudkem soudu není řešením předběžné otázky, které by zavdávalo oprávněný důvod k aplikaci § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Odkázal přitom rovněž na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49.

[36] V uvedeném usnesení se rozšířený senát na podkladě obdobných skutkových okolností (nepokračování v řízení po zrušujícím rozsudku krajského soudu do doby rozhodnutí o kasační stížnosti) zabýval otázkou, zda má správní orgán povinnost poté, co bylo jeho rozhodnutí krajským soudem zrušeno, vydat nové rozhodnutí ve věci i za situace, kdy tento správní orgán podá proti pravomocnému rozsudku krajského soudu mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost. Pro posuzovanou věc je přitom vhodné připomenout, že dle rozhodovací praxe zdejšího soudu v době předcházející tomuto usnesení představovalo podání kasační stížnosti proti předešlému zrušujícímu rozsudku krajského soudu ze strany správního orgánu legitimní překážku bránící ve správním řízení činit úkony a rozhodnout. Pokud se tedy správní orgán rozhodl vyčkat výsledku řízení o kasační stížnosti, nejednalo se o nečinnost (viz rozsudek ze dne 13. 4. 2006, č. j. 7 Ans 6/2005 - 35). S touto rozhodovací praxí (navíc ne zcela jednotnou) se neztotožnil druhý senát, který věc předložil rozšířenému senátu. V předkládacím usnesení č. j. 2 Ans 3/2006 - 43, přitom navrhl rozšířenému senátu dvě varianty řešení, obě odchylné od uvedeného právního názoru. První varianta vycházela bezvýjimečně z povinnosti respektovat pravomocné rozhodnutí krajského soudu (pokud kasační stížnosti není přiznán odkladný účinek), tj. pokračovat v řízení a rozhodnout. Druhé řešení by správnímu orgánu umožnilo diferencovat mezi situacemi, kdy zrušující rozsudek krajského soudu je zjevně souladný s předcházející judikaturou od případů, kdy z této judikatury zjevně vybočuje, příp. se jedná o otázku dosud nejudikovanou. V takovém případě by nemusela nutně být spatřována ve vyčkávání na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze strany správního orgánu jeho nečinnost. Postup a argumentace stěžovatele v projednávané věci je *de facto* založena na aplikaci tohoto druhého řešení.

[37] Rozšířený senát nicméně tuto druhou variantu řešení zřetelně odmítl a přiklonil se k první variantě. Konstatoval, že „[p]odání kasační stížnosti proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení; není úkonem tohoto řízení, které se rozhodnutím soudu znovu dostalo do stadia před vydáním konečného (případně dokonce prvostupňového) rozhodnutí, jež by odůvodnilo neprovádění řádných procesních úkonů či bránilo vydání nového rozhodnutí správním orgánem v mezích právního názoru vysloveného v kasačním rozhodnutí krajského soudu. Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu. Zruší-li tedy krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném

soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát v dané věci vážil i argumentaci poukazující na stav, který může nastat vydáním nového správního rozhodnutí před rozhodnutím o kasační stížnosti.“ Dále uvedl, že „Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváže ve vztahu k zákonným podmínkám (důraz přidán).“

[38] Pro úplnost je třeba doplnit, že rozšířený senát nepřistoupil k revizi tohoto právního názoru, přestože k tomu měl prostor v rámci řešení otázky předložené osmým senátem pod č. j. 8 Afs 29/2011 - 69. Blíže viz odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. ze dne 18. 9. 2012, č. j. 8 Afs 29/2011 - 78.

[39] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tak nadále slouží k odložení povinnosti postupovat podle pravomocného rozsudku krajského soudu pouze institut přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nikoliv rozhodnutí o přerušení řízení. Jelikož Nejvyšší správní soud kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku č. j. 62 Af 16/2019 - 187 odkladný účinek nepřiznal, byl stěžovatel právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu č. j. 62 Af 16/2019 - 187 vázán a byl povinen podle něj postupovat, jakkoliv byl přesvědčen o jeho nesprávnosti. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 - 25, „[p]rávní názor soudu nelze ponižovat na pouhou ‚námitku‘ (...), o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážít, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nablížit jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována (důraz přidán).“

[40] Právní názor stěžovatele, že v řízení před Nejvyšším správním soudem vedeném pod sp. zn. 3 As 184/2019 byla řešena jakási předběžná otázka ve vztahu k řízení o rozkladu, pro kterou bylo nezbytné správní řízení přerušit, tedy nemůže ve světle výše uvedeného obstát. Je-li řízení o kasační stížnosti upraveno jako řízení o mimořádném opravném prostředku, jehož podání nemá *ex lege* suspenzivní účinky (s určitými výjimkami ve věcech mezinárodní ochrany), nelze tohoto efektu dosáhnout prostřednictvím institutu přerušení řízení upraveného ve správním řádu. V takovém případě by zcela pozbývala smysl právní úprava přiznávání odkladného účinku v případě kasační stížnosti žalovaného. Tento by totiž dosáhl stejného efektu mnohem snáze vlastní aktivitou ve správním řízení (jeho přerušením) bez toho, aby však byl podroben přísným podmínkám přiznání odkladného účinku vyplývajícím z § 107 s. ř. s. a ze zásady zachování rovnosti mezi stranami sporu před správním soudem (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Postačovalo by totiž prosté podání kasační stížnosti.

[41] Nejvyšší správní soud tak vyhodnotil přerušení řízení v dané věci ve shodě s krajským soudem jako nedůvodné. Předseda stěžovatele se pomocí tohoto procesního nástroje fakticky toliko snažil vyhnout povinnosti postupovat v souladu s právním názorem vyjádřeným v pravomocném rozsudku krajského soudu a současně překonat negativní stanovisko Nejvyššího správního soudu k jeho návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti tomuto rozsudku.

pokračování

[42] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v dané věci byl stěžovatel nečinný, neboť po zrušujícím rozsudku č. j. 62 Af 16/2019 - 187 nepokračoval ve správním řízení a nerozhodl o rozkladu žalobce v zákonné lhůtě vyplývající z § 71 správního řádu přesto, že mu to zákon ukládá a zároveň tu nebyly žádné relevantní překážky, aby takto činil.

[43] Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

[44] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 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, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč. Pro úplnost soud dodává, že zástupci žalobce nepřiznal jím požadovanou odměnu za další dva úkony – poradu s klientem a převzetí a přípravu zastoupení pro řízení o kasační stížnosti. Uskutečnění porady se žalobcem totiž zástupce žalobce soudu nedoložil (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2015, č. j. 1 Azs 99/2016 - 36). Odměnu za převzetí věci a přípravu zastoupení pro řízení o kasační stížnosti pak soud nepřiznal, protože ze spisu vyplývá, že Mgr. Josef Hlavička, advokát, žalobce zastupoval již v řízení před krajským soudem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 Azs 174/2014 - 41).

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

V Brně dne 31. října 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu