



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Moravskoslezský kraj**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, zastoupený Mgr. Martinem Látalem, advokátem se sídlem Jana Babáka 2733/11, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2023, č. j. 30 Af 4/2019 – 123,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2023, č. j. 30 Af 4/2019 – 123, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 15. 11. 2018, č. j. ÚOHS-R0149/2018/VZ-33421/2018/321/OMa (dále jen „rozhodnutí předsedy“), zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) ze dne 13. 8. 2018, č. j. ÚOHS-S0158/2018/VZ-23574/2018/523/JŠi (dále též „rozhodnutí Úřadu“).

[2] Posledně uvedeným rozhodnutím Úřad zrušil zadávací řízení žalobce jako zadavatele na veřejnou zakázku – dodávku informačního systému „*Jednotný personální a mzdový systém pro Moravskoslezský kraj*“ dle § 263 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), a zakázal zadavateli uzavřít smlouvu

na danou zakázku až do pravomocného skončení správního řízení dle § 263 odst. 8 téhož zákona. Dospěl k názoru, že žalobce porušil zákonný zákaz diskriminace podle § 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek tím, že vymezil předmět plnění v zadávacích podmínkách příliš široce. Požadoval společně s dodáním personálního a mzdového software současně i dodání hardware včetně systému, což někteří z potenciálních dodavatelů nebyli schopni splnit, a mohlo tak dojít k omezení hospodářské soutěže.

[3] Proti rozhodnutí předsedy brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který nejprve rozsudkem ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 Af 4/2019 – 92 (dále jen „*první zrušující rozsudek*“), rozhodnutí předsedy zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zrušujícím důvodem bylo, že dle krajského soudu předseda žalovaného zatížil rozkladové řízení vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Tuto vadu spatřoval v tom, že předseda žalovaného v řízení o rozkladu odmítl provést důkazy navržené žalobcem v tomto řízení.

[4] Proti prvnímu zrušujícímu rozsudku podal žalovaný kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 9. 2022, č. j. 3 As 62/2021 - 55 (dále jen „*rozsudek NSS ze září 2022*“), první zrušující rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal, že rozhodnutí předsedy vytýkanou vadou netrpí, neboť se v řízení uplatňuje zásada koncentrace řízení podle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož účastníci řízení (kterým byl i žalobce) mohou navrhnout důkazy, uvádět skutečnosti a činit jiné návrhy nejpozději ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení. Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu, aby posoudil žalobní námitku týkající se tvrzené procesní vady, spočívající v neprovedení předmětných důkazů, ve světle názorů uvedených v tomto rozsudku, a aby dále posoudil i další žalobní body, které v prvním zrušujícím rozsudku nevypořádal s ohledem na to, že vyhověl prvně uvedené žalobní námitce.

II. Druhý rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud poté rozsudkem ze dne 27. 2. 2023, č. j. 30 Af 4/2019 – 123 (dále jen „*napadený rozsudek*“), opět zrušil rozhodnutí předsedy a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a to z následujících důvodů.

[6] Krajský soud uvedl, že se již v prvním zrušujícím rozsudku zabýval otázkou, zda mohla mít vytýkaná procesní vada (nezohlednění důkazů předložených žalobcem v rozkladovém řízení) vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí. Zopakoval svůj závěr z prvního zrušujícího rozsudku, že žalobce těmito důkazy pouze „*odborně podložil*“ své námitky, které v rozkladovém řízení uplatnil. Krajský soud proto znovu zvážil, zda se žalovaný s těmito důkazy (konkrétně se závěry znaleckého posudku a odborného posouzení) vyrovnal, a to „*bez ohledu na to, že je jako důkazy neprovedl*“.

[7] Žalobce v rozkladu namítal, že smysl společné dodávky hardware a software spočívá v tom, aby jediný dodavatel odpovídal za vzájemnou komunikaci těchto složek a funkčnost celého řešení, a že při průzkumu trhu, jenž žalovaný provedl, žalovaný pominul existenci systémových integrátorů. Již v prvním zrušujícím rozsudku dospěl krajský soud k závěru,

pokračování

že v rozhodnutí předsedy „*přesvědčivá odpověď*“ na tyto výhrady chybí. Podle krajského soudu se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze září 2022 k této otázce nevyjádřil. Krajský soud poté shledal (shodně s prvním zrušujícím rozsudkem) rozhodnutí žalovaného přezkoumatelným, avšak „*nepřesvědčivým*“.

[8] Krajský soud připustil, že svůj první zrušující rozsudek založil na chybných úvahách ohledně procesní vady spočívající v neprovedení žalobcem navrhaných důkazů. Dle rozsudku NSS ze září 2022 se o procesní vadu nejednalo. Krajský soud však k tomu dodal, že ve svém prvním zrušujícím rozsudku „*hodnotil i to, zda daná vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto zkoumal, zda žalovaný na žalobcovy výhrady odpověděl přesvědčivě.*“ Připustil též, že důkazní situace se změnila, nicméně vzhledem k tomu, že žalovaný založil své úvahy na průzkumu trhu, stojí žalobce proti jeho argumentaci v zásadě „*s holýma rukama*“, neboť se v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě (míněno dle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek – pozn. NSS) omezil pouze na polemiku s úvahami žalovaného.

[9] Dle krajského soudu zpochybnil žalobce svými tvrzeními způsob, jakým žalovaný důkaz (průzkum trhu) provedl, přičemž námitky žalobce zůstaly relevantní i bez jejich „*odborného zaštitění*“ (míněno bez ohledu na navržené důkazní prostředky – pozn. NSS). K tomu krajský soud dodal, že předseda žalovaného na výhrady vůči okruhu respondentů nedokázal ve svém rozhodnutí uspokojivě odpovědět, čímž značně snížil váhu a spolehlivost provedeného důkazu. Podle krajského soudu jsou deficiency, na které žalobce poukázal, natolik závažné, že znemožňují krajskému soudu, aby se o tento průzkum trhu mohl opřít. Žalovaný nedokázal svou volbu vzorku přesvědčivě obhájit, takže skutkový stav, ze kterého vyšel, nemá z pohledu soudu dostatečnou oporu ve spisech.

[10] Vzhledem k výše uvedenému krajský soud konstatoval, že je vázán svými předchozími úvahami (tj. úvahami ve svém prvním zrušujícím rozsudku), a chce-li zachovat předvídatelnost svého rozhodování, nemá prostor, aby ze svých dříve formulovaných závěrů ustupoval. Dále proto krajský soud v zásadě jen zopakoval zbylou argumentaci z prvního zrušujícího rozsudku.

[11] Dle krajského soudu by měl žalovaný při opětovném posouzení věci „*bud'to podrobněji a přesvědčivěji vypořádat žalobcovy námitky vůči provedenému důkazu* (míněno průzkum trhu provedený žalovaným – pozn. NSS), *nebo by je měl uznat za důvodné a průzkum trhu doplnit tak, aby zahrnoval ve větší míře i systémové integrátory a aby mezi oslovenými subjekty nepřevažovali žalobcovi tehdejší dodavatelé softwaru.*“

III. Kasační stížnost žalovaného; vyjádření žalobce

[12] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[13] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobce stál v okamžiku podání rozkladu proti stěžovateli „s holýma rukama“, neboť důkazy, kterými chtěl podpořit svá tvrzení, navrhl příliš pozdě. K tomu stěžovatel uvádí, že žalobce průběžně nahlížel do spisu, a byl tedy seznámen s tím, jaké důkazy byly za účelem vydání rozhodnutí Úřadu shromážděny. Žalobci bylo již v průběhu prvostupňového řízení jasné, na jaké subjekty se stěžovatel v průzkumu obrátil, takže mohl proti zvolenému okruhu subjektů brojit, což však neučinil (ani ve svém vyjádření k podkladům rozhodnutí). Své výhrady žalobce přednesl až v rozkladu, takže byly uplatněny opožděně a stěžovatel k nim nebyl oprávněn přihlížet. Dle stěžovatele tuto skutečnost krajský soud pominul a na základě tvrzení žalobce dovodil vady správních rozhodnutí. Opětovně tak ignoroval zásadu koncentrace řízení zakotvenou v § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[14] Stěžovatel poté věcně polemizuje se závěry napadeného rozsudku za předpokladu, že by výše uvedené rozkladové námitky žalobce měly být vypořádány (což stěžovatel ovšem současně popírá, jak uvedeno výše). Ani za těchto okolností by dle stěžovatele námitky žalobce neměly vliv na rozhodnutí ve věci. Poté se stěžovatel obsáhle vyjadřuje k posouzení předmětu veřejné zakázky a k možnosti zadat veřejnou zakázku jako celek či odděleně. Má za to, že zde není úzká funkční souvislost mezi stanovenými požadavky na software a hardware. Předmět plnění veřejné zakázky proto netvoří jeden funkční celek.

[15] Stěžovatel dále též namítá nesprávnost posouzení objektivitu průzkumu trhu krajským soudem a vysvětluje, proč byl jím provedený průzkum trhu v prvostupňovém řízení objektivní a vypovídající.

[16] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Uvádí, že již ve vyjádření k podkladům rozhodnutí Úřadu přednesl více přesvědčivých argumentů ohledně toho, proč nepovažuje výsledky průzkumu trhu za relevantní, respektive proč na jejich základě nelze zjistit skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. S těmito námitkami se stěžovatel nevypořádal. To obdobně platí i o argumentaci žalobce, podporující názor, že předmět plnění tvoří jeden funkční celek. Vyvrácení jeho námitek se stěžovatel snaží „dohnat“ až v odůvodnění kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná osoba s příslušným vysokoškolským vzděláním dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

IVa. K přípustnosti kasační stížnosti

[18] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho první zrušující rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, zabýval se zdejší soud též její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a)

pokračování

s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel v zásadě tvrdí, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem dle zrušujícího rozsudku NSS ze září 2022, jestliže na základě žalobcových tvrzení, uplatněných v rozkladu v rozporu s principem koncentrace řízení (jenž kasační soud ve zrušujícím rozsudku zdůraznil), dovedl vady správního řízení, bez ohledu na to, že NSS neshledal procesní vadu v neprovedení žalobcem navržených důkazů. Proto je nutno považovat kasační stížnost za přípustnou.

IVb. Obecně k přezkoumatelnosti rozsudku

[19] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou; postup Nejvyššího správního soudu i rozsah předmětu řízení o kasační stížnosti se odvíjí od právních úkonů stěžovatele – soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon tyto čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), 2. existence vady v řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), 3. **nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí** (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Ve vyjmenovaných případech není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán, a i bez kasační námítky může (respektive musí) z moci úřední zrušit rozhodnutí krajského soudu. Je povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí správního orgánu není nicotné. Teprve poté se může zabývat samotnými důvody kasační stížnosti.

[20] Nejvyšší správní soud tak přistoupil mimo jiné k posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozsudku je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

IVc. Nesrozumitelnost a rozpornost závazného právního názoru dle napadeného rozsudku

[21] Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, spočívající v jeho vnitřní rozpornosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (mimo jiné) vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud by z něj nebylo možné jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (srov. např. rozsudek ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132; všechna zde citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Právě o takovou situaci se jedná v nyní projednávané věci.

[22] Závazný právní názor vyjádřený v napadeném rozsudku totiž „nabízí“ stěžovateli dvě alternativní a vzájemně se vylučující možnosti postupu: (1) první stojí na (nevyřčené)

premise nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy pro nedostatek důvodů, protože ukládá žalovanému „podrobněji a přesvědčivěji vypořádat žalobcovy námitky vůči provedenému důkazu“, resp. „lépe vysvětlit úvahy, jež ho vedly k provedení průzkumu trhu v té podobě a rozsahu, v jakém jej realizoval“, zatímco (2) druhá je naopak založena na (vyřčené) premise přezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy s tím, že toto rozhodnutí bylo *de facto* „pouze“ nezákonné, jestliže shledalo nedůvodnými rozkladové námitky žalobce.

[23] Konkrétně v odstavci 23 napadeného rozsudku vyslovil krajský soud závazný právní názor, podle kterého „by měl žalovaný buďto podrobněji a přesvědčivěji vypořádat žalobcovy námitky vůči provedenému důkazu, nebo by je měl uznat za důvodné a průzkum trhu doplnit tak, aby zahrnoval ve větší míře i systémové integrátory a aby mezi oslovenými subjekty nepřevažovali žalobcovi tehdejší dodavatelé softwaru.“ Také v odstavci 25 napadeného rozsudku krajský soud své závěry rekapituluje tak, že „žalovaný musí v novém řízení buďto v odůvodnění svého rozhodnutí lépe vysvětlit úvahy, jež ho vedly k provedení průzkumu trhu v té podobě a rozsahu, v jakém jej realizoval, nebo musí doplnit provedený průzkum trhu tak, aby zahrnoval ve větší míře i systémové integrátory a aby v něm nepřevažovali žalobcovi dodavatelé softwaru. Na základě toho se musí znovu vyrovnat s námitkami žalobce, že k požadavku na společnou dodávku SW a HW ho vedly racionální důvody (zejména ekonomické), že šlo v rozhodné době o požadavek v oblasti ICT obvyklý a že existovali dodavatelé, kteří by ho dokázali splnit. Žalovaný se také bude muset přesvědčivěji odlišit od předchozího případu ze své praxe (kauza Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy), pokud bude chtít setrvat na svých dosavadních závěrech v této věci.“ Stěžovatel by tedy měl buď (1) vypořádat námitky žalobce, anebo (2) uznat námitky jako důvodné a doplnit dokazování. Jestliže však nevypořádal stěžovatel rozkladové námitky žalobce dostatečně, nemůže být jeho rozhodnutí přezkoumatelné, a právě jako takové by muselo být zrušeno. Krajský soud však v odstavci 13, respektive v odstavci 16 napadeného rozsudku naopak konstatoval přezkoumatelnost rozhodnutí předsedy. Pokud by měl stěžovatel vyhovět námitkám žalobce dle alternativy (2), svědčilo by to o tom, že byly vypořádány přezkoumatelným způsobem, avšak věcné závěry předsedy stěžovatele jsou nezákonné.

[24] Nezřetelnost závazného právního názoru prohlubuje fakt, že alternativa (2) se dle krajského soudu uplatní, ačkoli příslušné rozkladové námitky byly opřeny o důkazní návrhy, které kasační soud v rozsudku NSS ze září 2022 shledal nepřipustnými pro porušení principu koncentrace řízení. Přitom ale právě neprovedení těchto důkazů bylo zrušujícím důvodem prvního zrušujícího rozsudku krajského soudu. Krajský soud nyní v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že tyto důkazní návrhy jsou *de facto* bezvýznamné a příslušná tvrzení v rozkladu ob stojí i bez nich. Důvod pro toto stanovisko neosvětlil. Z toho pak dovodil závěry, které lze dále vykládat různě: buď že se stěžovatel s rozkladovými námitkami žalobce nevypořádal dostatečně (a přezkoumatelně), nebo se s nimi vypořádal, avšak „nepřesvědčivě“ (pak by ovšem nebylo zřejmé, jaký vliv měl tento fakt na zákonnost rozhodnutí předsedy), anebo při jejich vypořádání dospěl k nezákonným závěrům.

[25] S ohledem na zásadu procesní ekonomie Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí předsedy není zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť předseda stěžovatele řádně a srozumitelně vypořádal veškeré rozkladové námitky žalobce (byť některé z nich byly novotami a stěžovatel je vypořádal nad rámec principu koncentrace řízení).

pokračování

IVd. Nesrozumitelnost a rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku

[26] Výše uvedená rozpornost závazného právního názoru krajského soudu odpovídá rozpornosti vlastního odůvodnění zrušujícího výroku napadeného rozsudku, v němž (1) na jedné straně sice krajský soud výslovně konstatoval přezkoumatelnost rozhodnutí předsedy, ale současně (2) mu na druhé straně vytýká nedostatečné (resp. „nepřesvědčivé“) vypořádání rozkladové námitky, což implikuje, že rozhodnutí předsedy přezkoumatelné nebylo.

[27] Prvním mylným krokem, který krajský soud zřejmě vedl k takto nesrozumitelným závěrům, bylo, že krajský soud nelogicky oddělil existenci procesní vady (na níž postavil první zrušující rozsudek) a zkoumání vlivu této procesní vady na zákonnost rozhodnutí předsedy. Takže i při absenci procesní vady (dle rozsudku NSS ze září 2022) nadále jen opakoval úvahy o vlivu (této neexistující vady) na zákonnost rozhodnutí předsedy. Druhým krokem vedoucím k nesrozumitelnosti zřejmě bylo, že krajský soud zcela oddělil námitky žalobce v rozkladu, opřené o jeho důkazní návrhy, od těchto důkazních návrhů samotných, a fakticky tedy měl tyto důkazní návrhy za nadbytečné. Třetím takovým krokem bylo, že krajský soud „jedním dechem“ stěžovateli vytkl, že v rozhodnutí předsedy na rozkladové námitky nedostatečně (resp. „nepřesvědčivé“) reagoval, současně však závěry stěžovatele k těmto námitkám podrobil kritice, kterou lze chápat tak, že je měl *de facto* za nesprávné (nezákonné).

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zkoumání vlivu vady řízení na zákonnost rozhodnutí má smysl pouze za předpokladu, že zde nějaká procesní vada je. Posouzení vlivu vady na zákonnost rozhodnutí je ve své podstatě zkoumáním existence příčinné souvislosti mezi vadou řízení a nezákonností v něm vydaného rozhodnutí. To vyplývá jak ze znění § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tak např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, dle kterého „[s]oud, který takové rozhodnutí přezkoumává ve správním soudnictví, musí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. posoudit, zda uvedené podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem **mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé**“ (zvýraznění přidáno NSS). Jestliže zde není vada řízení, z logiky věci není ani možné posuzovat její následky – tedy její vliv na zákonnost rozhodnutí.

[29] Dále se krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně upínal k hodnocení „*přesvědčivosti*“ rozhodnutí předsedy. Konkrétně k námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy v odstavci 16 napadeného rozsudku konstatoval, že již v prvním zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že „*přesvědčivá odpověď* na žalobcovy výhrady v napadeném rozhodnutí *chybí*“. Na jiných místech pak uvádí, že „*to žalovaný odmítl bez přesvědčivé argumentace*“ (odstavec 18 napadeného rozsudku); „*i zde tak zůstaly výhrady žalobce bez přesvědčivé odpovědi*“ (odstavec 19 napadeného rozsudku); „*žalovaný se s tímto zpochybněním nevypořádal přesvědčivě*“ (odstavec 20 napadeného rozsudku); „*takové skutkové odlišení shledává naprosto nepřesvědčivým*“ (odstavec 21 napadeného rozsudku); „*žalovaný na výhrady vůči okruhu respondentů nedokázal v napadeném rozhodnutí uspokojivě odpovědět,*

čímž značně snížil váhu a spolehlivost provedeného důkazu. (...) Žalovaný **nedokázal** svou volbu vzorku **přesvědčivě obhájit** (...). (...) by měl žalovaný buďto podrobněji a **přesvědčivěji** vypořádat žalobcovy námitky vůči provedenému důkazu, nebo by je měl uznat za důvodné (...)“ (odstavec 23 napadeného rozsudku).

[30] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že zákon ani judikatura kategorii *nepřesvědčivosti* odůvodnění rozhodnutí jako důvod pro jeho zrušení nezná. Rozlišuje mezi kategoriemi *nepřezkoumatelnosti* a *nezákonnosti*. Rozhodnutí, respektive jeho odůvodnění může být hodnoceno jako nepřezkoumatelné, a teprve pokud je přezkoumatelné, lze posuzovat jeho zákonnost. Označení rozhodnutí předsedy opakovaně pouze za „nepřesvědčivé“ je nejednoznačné, a - vzhledem k tomu, že v napadeném rozsudku chybí bližší určení následku této „nepřesvědčivosti“ - lze ji chápat buď jako zastřený závěr o nepřezkoumatelnosti, ale (též) jako „jen“ závěr o nezákonnosti. Anebo je rozhodnutí předsedy dle krajského soudu prostě jen nepřesvědčivé bez dalšího, aniž by to mělo vliv na přezkoumatelnost nebo zákonnost rozhodnutí předsedy.

[31] Tomu, že měl krajský soud *de facto* na mysli nepřezkoumatelnost rozhodnutí předsedy, by nasvědčovala formulace zvolená např. v odstavci 16 napadeného rozsudku, kde krajský soud konstatoval, že chybí argumentace stěžovatele k výhradám žalobce ohledně průzkumu trhu. Obdobně v odstavci 19 napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že výhrady žalobce zůstaly bez (přesvědčivé) odpovědi.

[32] Uvedené formulace a proti tomu „tvrdý“ závěr krajského soudu, že rozhodnutí předsedy je přezkoumatelné, vytvářejí nejistotu, co bylo vlastním zrušujícím důvodem napadeného rozsudku. Krajský soud totiž musí při rozhodování **jednoznačně** uzavřít, zda je odůvodnění rozhodnutí předsedy přezkoumatelné, a pokud ano, zda jsou jeho věcné závěry v souladu se zákonem ve světle žalobních bodů. Tento závěr nemůže krajský soud nahradit neurčitými a opakuujícími se úvahami o „nepřesvědčivosti“ vypořádání rozkladové argumentace a kombinací výtek k nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí předsedy a současně závěrem o přezkoumatelnosti téhož rozhodnutí.

[33] Konečně některé úvahy krajského soudu nedávají smysl vůbec. Takovou povahu má tato věta: „Proto musel soud zvážit, zda se žalovaný se závěry znaleckého posudku a odborného posouzení v napadeném rozhodnutí přesvědčivě nevyrovnal bez ohledu na to, že je jako důkazy neprovedl.“ Jestliže Nejvyšší správní soud v rozsudku ze září 2022 jasně konstatoval, že stěžovatel (žalovaný) neměl povinnost tyto důkazy provést, potom není zřejmé, proč by se s nimi měl tak jako tak „vyrovnávat“.

[34] Podobně je zcela nesrozumitelná i následující pasáž: „Krajský soud si je vědom toho, že svůj předchozí rozsudek založil na chybných úvahách o procesní vadě, které v kasačním přezkumu neobstály. Nicméně, jak výše vysvětlil, již v předchozím rozsudku hodnotil i to, zda daná vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto zkoumal, zda žalovaný na žalobcovy výhrady odpověděl přesvědčivě.“ Jak již bylo uvedeno výše, zkoumání vlivu procesní vady na zákonnost rozhodnutí (zde rozhodnutí předsedy) zahrnuje úvahy, zda daná vada vyvolala nezákonnost rozhodnutí, či naopak, zda existence dané procesní vady z určitého konkrétního důvodu zákonnost rozhodnutí neovlivnila (např.

pokračování

v případě opomenutých důkazů proto, že i bez nich byl skutkový stav spolehlivě zjištěn apod.). Není naopak „zkoumáním vlivu vady na zákonnost rozhodnutí“, pokud krajský soud hodnotil kvalitu odůvodnění rozhodnutí předsedy a to, zda stěžovatel řádně odpověděl na příslušné rozkladové námitky.

IVe. K aplikaci zásady koncentrace řízení

[35] Nad rámec nezbytného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se též k dílčí úvaze krajského soudu (odstavec 19 napadeného rozsudku), která se týká posouzení rozkladových námitek žalobce, dle kterých se stěžovatel v průzkumu trhu neobrátil na systémové integrátory. V tom krajský soud spatřoval pochybení stěžovatele, a jeho úvahy jsou alespoň v tomto dílčím ohledu poměrně koherentní. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že se jedná o tvrzení, které žalobce přednesl až v rozkladu (obdobně jako opožděně navržené důkazy, jimiž toto tvrzení chtěl podpořit), nikoli v předchozím průběhu správního řízení (a to ani ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí), jak mylně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku. Na tuto skutečnost též správně poukázal stěžovatel v kasační stížnosti.

[36] Jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svém předchozím zrušujícím rozsudku NSS ze září 2022, v návrhovém řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek se uplatní zásada koncentrace řízení zakotvená v § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek. Dle tohoto ustanovení mohou účastníci řízení navrhopvat důkazy, **uvádět skutečnosti** a činit jiné návrhy nejpozději ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení. Úřad k později uvedeným skutečnostem, návrhům důkazů a jiným návrhům nepřihlíží, a to s výjimkou skutečností, návrhů důkazů a jiných návrhů, jimiž má být zpochybněna věrohodnost podkladů pro vydání rozhodnutí. Novými skutečnostmi je třeba rozumět nejen ryze skutková tvrzení, ale jakákoli nová tvrzení, včetně nové argumentace či nového hodnocení skutkového stavu a provedených důkazů. I v tomto případě tedy bezesbýtku platí závěry Nejvyššího správního soudu ohledně uplatnění zásady koncentrace řízení vyslovené v předchozím zrušujícím rozsudku NSS ze září 2022. Není přitom rozhodné, že stěžovatel v rozhodnutí předsedy na příslušné námitky žalobce věcně reagoval v odstavci 91.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek trpí závažnými vadami dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Předně je nepřezkoumatelný, neboť v něm vyjádřený „alternativní“ závazný právní názor je vnitřně rozporný a nesrozumitelný. Vlastní odůvodnění zrušujícího výroku je též nesrozumitelné. Nadto krajský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť se omezil na pouhé opakování svých úvah o vlivu procesních vad na zákonnost rozhodnutí předsedy, ačkoli neexistenci těchto vad kasační soud konstatoval v rozsudku NSS ze září 2022. Krajský soud rovněž chybně přihlédl k v rozkladu opožděně uplatněné argumentaci žalobce ohledně průzkumu trhu, neboť se nesprávně domníval,

že zásada koncentrace řízení podle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek její uplatnění nevylučuje.

[38] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedeným vadám napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Lze jej shrnout tak, že při opětovném posouzení věci bude krajský soud s ohledem na shora uvedené závěry vycházet z toho, že rozhodnutí předsedy je přezkoumatelné, dostatečně odůvodněné a adekvátně reagující na rozkladové námitky žalobce. Zásada koncentrace řízení podle § 251 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek neumožňuje žalobci předkládat v rozkladu novou argumentaci, konkrétně tvrzení o nutnosti oslovení systémových integrátorů v rámci průzkumu trhu. Krajský soud dále posoudí zákonnost rozhodnutí předsedy ve světle žalobních námitek a výše uvedeného.

[39] Nejvyšší správní soud je závěrem nucen vyslovit své podivení nad neobvykle nízkou kvalitou odůvodnění napadeného rozsudku, a apeluje na krajský soud (a též na předsedu rozhodujícího senátu), aby v dalším řízení věnoval podstatně větší péči odůvodnění rozhodnutí.

[40] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 3. srpna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu