

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **B. Braun Medical s. r. o.**, se sídlem V Parku 2335/20, Praha 4, zast. JUDr. Miroslavem Janstou, advokátem se sídlem Těšnov 1, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Nemocnice České Budějovice, a. s.,** se sídlem B. Němcové 585/54, České Budějovice, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 11. 2007, č. j. R136,153/2007/02-22161/2007/310-KK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2008, č. j. 62 Ca 8/2008 - 54,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2008, č. j. 62 Ca 8/2008 - 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti výše specifikovanému rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jímž byl zamítnut stěžovatelův rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. 6. 2007, č. j. S051/2007/VZ-11863/2007/520-KV, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím bylo konstatováno, že zadavatel veřejné zakázky „Roztoky, injekční stříkačky, drenáže, desinfekce“, jímž byla osoba zúčastněná na řízení, nedodržel postup stanovený v ustanovení § 45 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tím, že stanovil technické podmínky tak, aby určitým zadavatelům zaručovaly konkurenční výhodu, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a nedošlo k uzavření smlouvy. Jako

opatření k nápravě žalovaný zrušil podle § 118 téhož zákona zadávací řízení (jako nejvýhodnější nabídka z něj vzešla ta, kterou předložil stěžovatel). Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se následně ztotožnil se závěrem učiněným v prvostupňovém rozhodnutí, že zadavatel skutečně porušil zákon v samotném vymezení zadávacích (technických) podmínek veřejné zakázky.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s."), kasační stížnost tedy podává z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel poukazuje na zbytnělou rekapitulační část napadeného rozsudku, která kontrastuje se skromným odůvodněním. Z něj navíc není vůbec patrné, zda jde pouze o prosté uvedení právního názoru žalovaného, anebo o samotný názor krajského soudu. Jednoznačně formulované právní názory, stanoviska či vyjádření krajského soudu k meritu projednávané věci nejsou v napadeném rozhodnutí obsaženy. Krajský soud se omezil jen na malý odstavec, v němž je uvedeno, že žaloba není důvodná a napadené správní rozhodnutí je v souladu se zákonem. Stěžovatel proto zastává názor, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť je dílem nesrozumitelný, dílem je stižen naprostou absencí důvodů. Krajský soud se nezabýval žádnou ze žalobních námitek, které stěžovatel v kasační stížnosti rekapituluje.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve svém vyjádření setrvává na pozici, že zadavatel stanovil technické podmínky veřejné zakázky takovým způsobem, že zaručovaly konkurenční výhodu určitým dodavatelům. Rozsudek krajského soudu pak nelze považovat za nepřezkoumatelný, neboť je z něj evidentní, že krajský soud považuje napadené rozhodnutí za zákonné, zatímco stěžovatelovy námitky za nedůvodné. Z těchto důvodů navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení nevyužila své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Vadou kasační stížnosti, která by způsobila její nepřípustnost či jinak bránila věcnému projednání, není ani skutečnost, že jako žalovaný v ní (i v žalobě) byl označen předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 - 64, www.nssoud.cz, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se předseda tohoto úřadu nestává žalovaným, neboť jeho pravomoc rozhodovat o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí jmenovaného úřadu vyjadřuje pouze funkční postavení v rámci vnitřní organizace ústředního orgánu státní správy, aniž by založilo jeho procesní subjektivitu ve smyslu s. ř. s. K obdobným závěrům dospěl zdejší soud též v usnesení ze dne 29. 10. 2007, č. j. 8 Afs 75/2007 - 115,

www.nssoud.cz, a v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 86/2007 - 107, publ. pod č. 1775/2009 Sb. NSS. Žalovaný ovšem není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (resp. řízení o kasační stížnosti) dán tvrzením žalobce (stěžovatele), nýbrž plyne přímo ze zákona (§ 69 s. ř. s., § 105 odst. 1 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační soud musí především přisvědčit zásadní stížní námitce (a musel by tak učinit, i kdyby v tomto ohledu byla kasační stížnost takových námitek prosta, neboť jde o natolik závažné vady, že k nim je třeba přihlížet podle § 109 odst. 3 s. ř .s. *ex offo*), že napadený rozsudek krajského soudu trpí nedostatečným odůvodněním a absencí vlastních úvah soudu. Odůvodnění napadeného rozsudku totiž naprosto postrádá jakékoliv vlastní závěry a hodnocení krajského soudu, která by se týkala předmětu sporu.

K vymezení rozsahu přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí přispěl Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 45, nález 64, str. 77, vyslovil, že odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena. Ústavní soud rovněž v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na nalus.usoud.cz) také konstatoval: *„Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.“*

Z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 3, nález 34, str. 257, a nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 8, nález 85, str. 287) také vyplývá, že jedním z požadavků vyplývajících z práva na spravedlivý proces a z principů právního státu je povinnost soudů svá rozhodnutí odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění rozsudku musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Také Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích opakovaně vyslovil, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, a také rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz). Obdobně v rozsudku

Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34 (dostupný na www.nssoud.cz), vyslovil zdejší soud právní názor, že *„je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl“*. V této souvislosti lze také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, dostupný na www.nssoud.cz, v němž se uvádí, že v situaci, kdy *„je část odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se měl krajský soud vyjádřit ke skutkovým a právním otázkám vyplývajícím z uplatněných žalobních bodů, tvořena z valné části toliko pasážemi převzatými bez dalšího komentáře z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž by krajský soud zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů“*. Zatímco za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost pak lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

Krajský soud nepostupoval při posuzování a rozhodování projednávané věci v souladu s požadavky uvedenými v citované obsáhlé judikatuře.

Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud velmi pečlivě (snad až příliš) na plných 15 stranách odůvodnění tohoto rozhodnutí zrekapituloval celý dosavadní průběh sporu a přepsal obsah podání účastníků a osoby zúčastněné na řízení. Následně zkonstatoval, že *„žaloba není důvodná“*, a dále na zbylých 3 stranách odůvodnění pokračoval v citaci vzájemných reakcí účastníků řízení na některé sporné otázky případu (věty jsou uvozeny slovy typu *„žalovaný poukazuje na...“*, *„žalobce dále vytýká...“* apod.). Jakékoliv vlastní hodnocení a úvahy soudu v napadeném rozsudku však kompletně absentují. Krajský soud citované argumentační pozice sám nehodnotil a neposoudil zjištěné skutečnosti a právní otázky.

Nelze ani zjistit – alespoň zdejšímu soudu se to nepodařilo – zda si krajský soud některé (a případně čí) závěry plynoucí ze vzájemných argumentačních výměn účastníků osvojil. Nepřehlednost a naprostou absenci úvah krajského soudu pak již nemůže napravit ani zcela jednoznačně formulovaný závěr, že napadená správní rozhodnutí (tj. prvostupňové i druhostupňové) nejsou nezákonná ani nepřezkoumatelná a vznesené námitky žalobce jsou nedůvodné. Právě tato formulace spolu s již citovanou větou, že žaloba není důvodná, a spolu s výrokem napadeného rozsudku jsou jedinými indiciemi pro to, aby bylo vůbec zjistitelné, jak soud rozhodl. Proč tak ovšem učinil, zůstává naprosto utajeno. Takový postup je při soudním rozhodování v právním státě zcela nepřípustný.

Nejvyšší správní soud proto nemůže takové odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu akceptovat, neboť nesplňuje ani základní požadavky kvality právní argumentace. Kasační soud proto považuje napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro absolutní nedostatek důvodů. Právě vzhledem k absenci jakékoliv vlastní invence není napadený rozsudek zároveň stižen vadou nepřezkoumatelnosti pro

nesrozumitelnost, neboť chybí-li jakákoliv vlastní úvaha soudu, pak již ani nezbývá nic, co by mohlo být nesrozumitelné.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k již řečenému závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro naprostý nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a proto musel tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Věcnými námitkami poukazujícími na nezákonnost rozhodnutí správních orgánů se přitom zdejší soud zabývat nemohl, jelikož kdyby tak býval učinil, suploval by nepřípustně úlohu soudu krajského, kterýžto nejprve k nim musí zaujmout přezkoumatelný postoj. Teprve ten pak může být předmětem přezkumu v kasačním řízení, tedy pouze pak se k meritu věci (stanovení technických kvalifikačních předpokladů zadávacího řízení) může (pro případ, že bude podána kasační stížnost) vyslovit i Nejvyšší správní soud.

V novém řízení bude na krajském soudu, aby se znovu od počátku zabýval všemi žalobními námitkami, s nimiž se musí vypořádat přezkoumatelným způsobem. Z odůvodnění rozsudku proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. ledna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu