ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava a.s.,** se sídlem 28. října 169, Ostrava, zastoupeného JUDr. Alexandrem Césarem, advokátem se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2008, č. j. R169/2007/02-01163/2008/310-Hr, o zadání veřejné zakázky, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Vodovody a kanalizace Jižní Čechy, a.s.,** se sídlem Boženy Němcové 12, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2008, č. j. 62 Ca 24/2008 - 60,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2008, č. j. 62 Ca 24/2008 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2008, č. j. R169/2007/02-01163/2008/310-Hr. Tímto rozhodnutím předseda žalovaného zamítl rozklad stěžovatele směřující proti prvostupňovému rozhodnutí

žalovaného ze dne 15. 8. 2007, č. j. S147/2007/VZ-13077/2007/540-Šm, jímž žalovaný podle § 118 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), zastavil správní řízení s odůvodněním, že zadavatel, který vyloučil stěžovatele ze zadávacího řízení, v šetřené veřejné zakázce postupoval v souladu se zákonem.

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že napadené rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, ale také pro nesrozumitelnost, neboť odůvodnění je v logickém rozporu s výrokem ve věci samé. Dále namítá, že žalobou napadené rozhodnutí, jakož i samotné vyloučení stěžovatele ze zadávacího řízení, je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, konkrétně s ustanovením § 77, které upravuje postup zadavatele, resp. hodnotící komise v případě tzv. mimořádně nízké nabídkové ceny. Stěžovatel uvádí, že služby správy malé části vodohospodářského majetku, jichž se týkalo dílčí kritérium – parametr D, netvořily celý předmět veřejné zakázky, ale pouze její marginální část. Cena služeb uvedených v parametru D činila dle odhadu zadavatele maximálně 0,42 % hodnoty předmětu celé veřejné zakázky a stěžovatelem nabídnutá cena za služby v rámci tohoto dílčího kritéria v nulové výši byla reálná a odůvodnitelná. Stěžovatel je toho názoru, že i číselná hodnota 0 Kč může být vyjádřením ceny, a proto se neztotožňuje se závěry žalovaného, že jím učiněná nabídka (pokud jde o cenu služeb uvedených v parametru D) je ve smyslu § 22 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách v rozporu s § 7 odst. 1 téhož zákona, neboť odporuje definici veřejné zakázky, jejímž předmětem je pouze úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Stěžovatel rovněž poukazuje na pochybení krajského soudu, který v rámci řízení o veřejné zakázce a v rozhodnutí žalovaného neshledal vady týkající se postupu zadavatele (Jihočeského vodárenského svazu), který nepostupoval podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „koncesní zákon“), ačkoli splňuje definici zadavatele dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „koncesní zákon“), a veřejná zakázka splňuje podmínky uvedené v § 1 odst. 2 písm. a) koncesního zákona. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu odkazuje na odůvodnění napadených rozhodnutí a na vyjádření podané k žalobě a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalobou podanou u krajského soudu dne 14. 3. 2008 se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2008, č. j. R169/2007/02-01163/2008/310-Hr, a jemu předcházejícího rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2007, č. j. S147/2007/VZ-13077/2007/540-Šm. Namítal, že napadená rozhodnutí spočívají na nesprávném právním posouzení věci, neboť a/ žalovaný nesprávně posoudil postup zadavatele (Jihočeského vodárenského svazu), který svým rozhodnutím ze dne 25. 4. 2007 vyloučil stěžovatele z účasti v zadávacím řízení týkajícím se veřejné zakázky „*Obstarání správy, provozování a nájmu vodohospodářského majetku zadavatele*“, neboť dovodil, že nabídka stěžovatele je ve smyslu § 22 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách v rozporu se zákonem; b/ žalovaný nesprávně posoudil procesní postup zadavatele, který rozhodl v rozporu s doporučením hodnotící komise; c/ žalovaný neshledal postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky a rozhodování o vyloučení stěžovatele ze zadávacího řízení v rozporu se zákonem, ačkoli zadavatel porušil koncesní zákon. Tyto námitky následně stěžovatel v podané žalobě podrobně rozvíjí.

Krajský soud přezkoumal žalobou napadená správní rozhodnutí včetně řízení, která jejich vydání předcházela, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V odůvodnění rozhodnutí krajský soud nejprve upozornil, že zadavatel splňuje definici zadavatele dle § 2 odst. 1 písm. d) koncesního zákona, předmětná veřejná zakázka splňuje podmínky uvedené v § 1 odst. 2 písm. a) koncesního zákona, a tedy se na postup zadavatele v rámci zadávacího řízení týkajícího se uvedené veřejné zakázky vztahuje koncesní zákon. Krajský soud uvedl, že zadavatel v rámci celého zadávacího řízení nerespektoval povinnosti, které mu ukládá koncesní zákon, což vedlo k závažným pochybením zadavatele v rámci zadávacího řízení. Nedošlo například k vypracování koncesního projektu dle § 21 koncesního zákona a koncesní projekt nebyl schválen dle § 22 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že žalovaný uvedené skutečnosti ve svých rozhodnutích nezohlednil, jsou napadená rozhodnutí žalovaného nesprávná a v rozporu se zákonem. V následujících dvou odstavcích (str. 6 dole odůvodnění) krajský soud cituje z vyjádření osoby zúčastněné na řízení, která se zadavatelem uzavřela smlouvu o obstarání správy, provozování a o nájmu vodohospodářského majetku Jihočeského vodárenského svazu, a dále uvádí argumentaci uplatněnou stěžovatelem v podané žalobě vztahující se k vyjádření ceny v podobě číselné hodnoty 0 Kč v dílčím kritériu – parametru D. Tyto dva odstavce krajský soud uzavírá konstatováním, že s ohledem na to, že obě napadená rozhodnutí nejsou nezákonná ani nepřezkoumatelná a žalobcem vznesené námitky nejsou důvodné, byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající na nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a vada řízení před správním orgánem

spočívající v porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Namítána je rovněž vada spočívající v nepřezkoumatelnosti vydaného soudního rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou, zda napadené rozhodnutí krajského soudu je způsobilé soudního přezkumu. K případné nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí je totiž Nejvyšší správní soud povinen ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na skutečnost, zda uvedená námitka byla stěžovatelem v kasační stížnosti vznesena či nikoli. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelným, ať už pro nedostatek jeho odůvodnění či pro jeho nesrozumitelnost, tato okolnost by nutně musela vést k jeho zrušení.

Krajský soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, s. ř. s. povinen se vypořádat se všemi námitkami uplatněnými žalobcem v podané žalobě a je povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit, tj. srozumitelným způsobem uvést, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Tato povinnost soudu vyplývá z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí žalovaného, a dále z ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je odůvodnění povinnou náležitostí soudního rozhodnutí.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí není v soudním řádu správním blíže definována ani objasněna. Výklad tohoto pojmu je proto věcí právní nauky a judikatury soudů. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS).

V rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb., Nejvyšší správní soud k otázce nepřezkoumatelnosti uvedl: *„za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ... lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, ..., 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“*. V rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS, se zdejší soud vyslovil obdobně: *„Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky 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.“*

Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí soudu, pak je zřejmé, že napadený rozsudek krajského soudu tyto základní náležitosti soudního rozhodnutí postrádá, a to ve vztahu k výroku i k jeho odůvodnění. Je nutno konstatovat, že v daném případě krajský soud sice rozhodl ve věci jednoznačným a srozumitelným výrokem, tj. že žaloba se zamítá, tento výrok však zjevně odporuje odůvodnění obsaženému na str. 6 zdola vydaného soudního rozhodnutí, kde krajský soud uvádí následující: *„Jak vyplývá ze zadávací dokumentace, zadavatel v rámci celého zadávacího řízení nerespektoval povinnosti, které jsou mu uloženy koncesním zákonem a podle tohoto zákona nepostupoval, ačkoli podle něj postupovat měl.“* To dle názoru krajského soudu vedlo *„k závažným pochybením zadavatele v rámci zadávacího řízení. Nedošlo například k vypracování koncesního projektu dle § 21 koncesního zákona, koncesní projekt nebyl schválen dle ustanovení § 22 téhož zákona. Žalovaný však ve svých rozhodnutích tyto skutečnosti nezohlednil a i z tohoto důvodu jsou napadená rozhodnutí žalovaného nesprávná a nezákonná“*.

Odůvodnění soudního rozhodnutí poté obsahuje toliko výňatky z vyjádření osoby zúčastněné na řízení a argumentace žalobce obsažené v žalobě týkající se vyjádření „nulové ceny“ ve vztahu k dílčímu kritériu – parametru D, které krajský soud uzavírá konstatováním, že vzhledem k tomu, že obě napadená rozhodnutí nejsou nezákonná ani nepřezkoumatelná a vznesené námitky žalobce nejsou důvodné, rozhodl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. tak, že žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Je tedy zřejmé, že napadený rozsudek se v důsledku spojení výroku, kterým žalobu zamítl, a odůvodnění, v němž konstatoval nezákonnost napadeného rozhodnutí, stal matoucím a nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, neboť obsahuje zcela protichůdné závěry. Zároveň je však rozsudek krajského soudu stižen také vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění, které neobsahuje skutkové a právní úvahy, z nichž krajský soud ve svém rozhodování

vycházel, a z něhož není zřejmé, jak se krajský soud vypořádal s uplatněnými námitkami stěžovatele včetně náležitého zdůvodnění, proč tyto námitky považoval za liché, mylné anebo vyvrácené.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tak Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na krajském soudu tedy nyní bude, aby ve věci vydal srozumitelné a řádně odůvodněné rozhodnutí, v němž ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. ledna 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu