



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Statutární město Zlín**, se sídlem nám. Míru 12, Zlín, zastoupen JUDr. Petrem Balcarem, advokátem se sídlem E. Peškové 15, Praha 5, 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 5. 12. 2008, č. j. 62 Ca 47/2007 – 111,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2008, č. j. 62 Ca 47/2007 – 111, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 5. 12. 2008, č. j. 62 Ca 47/2007 – 111, zrušil k žalobě podané Statutárním městem Zlín rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 8. 2007, č. j. R102/2007/02-06798/2007/310-Hr, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a v celém rozsahu potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 4. 2007, č. j. S395/2006-03528/2007/540-RP, kterým byla žalobci jakožto zadavateli veřejných zakázek uložena pokuta ve výši 3 000 000 Kč za spáchání správních deliktů podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, v procesu zadávání veřejných zakázek specifikovaných v bodu II. tohoto rozhodnutí, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud při svém rozhodování dovodil, že v rozhodnutí žalovaného absentují jakékoliv bližší úvahy, kterými se správní orgán řídil při posuzování závažnosti správního deliktu za účelem určení výše sankce. Z tohoto důvodu proto shledal žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelným v otázce stanovení pokuty, toto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů obsahově uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především namítl, že odůvodnění napadeného rozsudku postrádá jakékoliv vlastní úvahy a hodnocení krajského soudu, jež by se týkalo předmětných procesních otázek.

Tento soud vytýká správnímu orgánu nedostatečné odůvodnění udělené sankce, neboť neuvedl úvahy, kterými se při posuzování závažnosti porušení zákona řídil. Již toto tvrzení správního soudu je absurdní. Je tomu tak proto, že krajský soud v napadeném rozsudku k tomuto neuvedl žádné vlastní závěry, natož bližší hodnocení konstatovaného porušení zákona. Odůvodnění tohoto rozsudku obsahuje pouze doslovně převzatou argumentaci obsaženou v žalobě ze dne 15. 10. 2007, avšak bez uvedení vlastních hodnotících závěrů a úvah správního soudu. Není ani zřejmé, kde samotné odůvodnění začíná, neboť celé rozhodnutí je sepsáno ve formě vyjádření žalobce a žalovaného. Jediný vlastní závěr správního soudu je tak obsažen až na poslední straně rozsudku, kde soud konstatoval, že správní rozhodnutí je zatíženo procesní vadou s přímým vlivem na jeho zákonnost, a právě tato vada je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Nelze souhlasit ani s tím, že odůvodnění obsažené v napadeném správním rozhodnutí neobsahuje veškeré náležitosti uvedené v ustanovení § 105 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. V rámci odůvodnění výše sankce byly totiž uvedeny jak okolnosti svědčící ve prospěch žalobce, tak i okolnosti, které byly posouzeny k jeho tíži. Správní rozhodnutí proto obsahuje veškeré skutečnosti, které byly pro určení výše sankce zohledněny. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soudní rozhodnutí se nestane nepřezkoumatelným pouze tím, že se soud ztotožní s argumentací žalobce do té míry, že ji převezme do odůvodnění svého rozhodnutí. Ze systematiky napadeného rozsudku lze bez větších problémů dovodit, se kterou částí argumentace žaloby se krajský soud ztotožnil a se kterou nikoliv. Je proto nutno dovodit, že napadené rozhodnutí správního soudu splňuje základní požadavky na přezkoumatelnost ve smyslu konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Výše pokuty byla zcela bezprecedentní a správní orgán se v napadeném rozhodnutí omezil pouze na jeden kusý a nepřiliš srozumitelně formulovaný odstavec. Toto tvrzení podporuje i relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce (sp. zn. 2 Afs 207/2005, 6 As 2/2007 a 4 As 64/2005). Správní rozhodnutí také trpí vnitřním rozporem. Správní orgán na jedné straně se vyjádřil v tom smyslu, že závažnost pochybení nehodnotil jako velmi vysokou, ale na druhé straně zároveň akcentoval závažné následky postupu zadavatele. Nemůže souhlasit ani s názorem žalovaného, že se má výše uložené sankce primárně odvíjet od ceny veřejné zakázky. Jelikož se stěžovatel ve svém rozhodnutí nevypořádal s aplikací absorpční zásady, bylo by vhodné – s ohledem na hospodárnost řízení - aby Nejvyšší správní soud, i v případě, že shledá nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, vyslovil v projednávané věci svůj názor k použití této zásady. Ve vztahu ke kasačním důvodům žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal procesní předpoklady pro projednání kasační stížnosti, přičemž shledal, že stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel obsahem své kasační stížnosti míří na kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Kasační soud shledává kasační stížnost přípustnou, neboť dospěl k závěru, že byly splněny zákonné procesní předpoklady pro její projednání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Kasační soud musí přisvědčit zásadní stížní námitce, že napadený rozsudek krajského soudu trpí nedostatečným odůvodněním tohoto rozhodnutí a absencí vlastních úvah soudu.

Vymezení rozsahu přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí přispěl Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz) 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 www.nalus.usoud.cz) také konstatoval, že: „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“.

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 a nálezy ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) také vyplývá, že jedním z principů představujícím součást práva na řádný proces, jakož i právního státu, je povinnost soudů své rozsudky 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 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, publikováno pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a na www.nssoud.cz 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 kasační 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 kasační soud konstatoval, že „jestliže 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.“ Za nepřezkoumatelné 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, publikováno pod č. 244/2004 Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Krajský soud nepostupoval při posuzování a rozhodování projednávané věci v souladu s uvedenou judikaturou.

Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud velmi pečlivě na šestnácti stranách odůvodnění tohoto rozhodnutí zrekapituloval celý dosavadní průběh sporu, přičemž rekapitulační pasáže byly zformulovány jako vzájemné reakce žalovaného a žalobce na jednotlivá podání soudu či vyjádření. V těchto pasážích se však nahodile objevují i hodnotící věty či pasáže, v nichž již není použita rekapitulace vyjádření žalobce či žalovaného, nýbrž věta je formulována v první osobě jednotného čísla. Například na desáté straně odůvodnění napadeného rozsudku v poslední větě prvního odstavce krajský soud k rekapitulaci žalobcovy námitky, týkající se veřejné zakázky „Oprava hydroizolačních stěn, stropu a podlah podzemních garáží G – 18, Jižní svahy“, kdy žalobce vyloučil uchazeče z důvodu neoznačení obálky s žádostí o účast v užším řízení napsal „neotvírat,“ bez dalšího uvedl „v dalším pak plně odkazují na odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaného.“ Rovněž tak z argumentace krajského soudu, týkající se posuzování úvah správního orgánu ohledně výše uložené sankce a případné aplikace absorpčního principu, nevyplývá žádný jednoznačný závěr, schází zde jakékoliv vlastní hodnocení správního soudu a skutečností, jež byly pro hodnocení rozhodné. Odcitování několika právních závěrů z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, týkajících se aplikace absorpční zásady, aniž by krajský soud uvedl, zda a proč se absorpční zásada v nyní projednávaném případě má uplatnit, není pro srozumitelné a přezkoumatelné rozhodnutí dostačující. V tomto duchu se odvíjí i následující pasáže odůvodnění. Z takovéto systematiky napadeného rozsudku není zřejmé, zda se jedná o úvahy správního soudu či o rekapitulaci z jednotlivých podání, a pokud se jedná o úvahu soudu, na základě jakých skutečností k této úvaze krajský soud dospěl.

Krajský soud i poté, co došel k závěru, že žaloba je důvodná (na straně 16 rozsudku) opět pokračoval v citaci vzájemných reakcí žalobce a žalovaného, aniž by uvedl vlastní hodnocení a úvahy, na jejichž základě se k takovému závěru dopracoval. Tak k námitkám žalobce ohledně nedostatečného odůvodnění výše pokuty krajský soud nejprve odcitoval argumentaci žalovaného správního orgánu, který tvrdí, že při vyměřování pokuty byly zohledněny rozhodné okolnosti v jejich vzájemné provázanosti, přičemž byly vyjmenovány i skutečnosti pro posouzení pokuty zásadní. Správní soud k tomu uvedl stanovisko žalobce, který považuje tuto argumentaci za velmi vágní, nepřesvědčivou a nereagující na podstatu námitek obsažených v rozkladu. Krajský soud následně uvedl i pasáž z rozhodnutí žalovaného, v níž se věnuje námitkám k okolnostem rozhodným pro vyměření pokuty a stanovisko žalobce, podle něhož lze jen stěží posoudit, jakým způsobem byla zmíněná hlediska rozhodná pro stanovení výše pokuty. V závěsu za tímto shrnutím reakcí žalovaného na námitky žalobce je pak hodnotící pasáž textu, v níž je konstatováno, že „rozhodnutí Úřadu tedy neumožňuje spolehlivě zjistit ani to, jaký závěr byl při posuzování základního východiska rozhodného pro výměru pokuty učiněn.“ „Naprosto pak absentují jakékoliv bližší úvahy, kterými se Úřad pro posuzování závažnosti řídil ... a již z tohoto důvodu je rozhodnutí nepřezkoumatelné.“ Z této části odůvodnění napadeného rozsudku (strana 17 shora) opět není zřejmé, zda se jedná o závěry plynoucí z vzájemných argumentačních výměn žalobce a žalovaného nebo o částečné hodnocení krajského soudu. Vsunutá hodnotící pasáž nemá oporu v úvaze krajského soudu, neboť ten se k uvedeným námitkám a skutečnostem nikterak nevyjádřil, resp. neuvedl, které skutečnosti považoval za rozhodné pro posouzení věci. I tato část odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu tak pokračuje ve výše uvedeném duchu a je v přímém rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu ohledně požadavků na kvalitu odůvodnění soudního rozhodnutí. V odůvodnění na straně 17 v posledním odstavci se nachází opět vložená hodnotící pasáž textu

(„V obecné rovině lze rovněž souhlasit i s tím...“), avšak Nejvyšší správní soud musí i v tomto případě konstatovat, že této pasáži předchází vzájemná argumentační výměna mezi žalobcem a žalovaným ohledně hodnocení jednotlivých hledisek rozhodných pro určení výše pokuty, a tudíž zde opětovně schází konkrétní úvaha soudu a uvedení skutečností, na jejichž základě krajský soud k takovému hodnocení dospěl. Chaotičnost a naprostou absenci úvah krajského soudu pak již nemůže napravit ani zcela jednoznačně formulovaný závěr, že napadené správní rozhodnutí je zatíženo procesní vadou s přímým vlivem na jeho zákonnost, což je důvodem pro jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 78 odst. 1 s. ř. s., neboť tento závěr je ve vztahu k obsahu odůvodnění nedostatečně podložen.

Správní soud tedy při přezkoumávání žalobních námitek postupoval tak, že v odůvodnění napadeného rozsudku převážně jen odcitoval jednotlivé pasáže ze žalobcových podání a z vyjádření či rozhodnutí žalovaného správního orgánu, aniž by je ale sám vyhodnotil a posoudil zjištěné skutečnosti a právní otázky. Nejvyšší správní soud proto nemůže takové odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu akceptovat, neboť nespĺňuje základní požadavky kvality právní argumentace, přehlednosti a srozumitelnosti. Kasační soud proto považuje napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

K žádosti žalobce, aby se kasační soud vyslovil nad rámec rozhodnutí k problematice použití absorpční zásady při stanovování výše pokuty za porušení ustanovení zákona o veřejných zakázkách, Nejvyšší správní soud konstatuje, že této žádosti nelze vyhovět. Je tomu tak proto, že se krajský soud s touto otázkou vypořádal v žalobním řízení zcela nepřezkoumatelným způsobem, a nahrazení chybějícího právní hodnocení krajského soudu úvahou kasačního soudu by znamenalo nepřipustné odnětí jedné soudní instance účastníku řízení.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro 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.).

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval 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.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

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

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

V Brně dne 8. října 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu