



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseinioho, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) Fujitsu Technology Solutions s. r. o.**, se sídlem Praha 4, V Parku 2336/22, zastoupeného JUDr. Tomášem Čihulou, LL.M. Eur., Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Na Příkopě 19, **b) Česká republika – Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, tř. Kpt. Jaroše 7, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Česká republika – Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 1, Na Poříčním právu 1/376, **II) OKsystem a. s.**, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 1690/125, zastoupené JUDr. Danielem Chamrádem, advokátem se sídlem Praha 9, K Hutím 665/5, v řízení o žalobách proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 12. 2013, č. j. ÚOHS-R253,257,258,264/2013/VZ-24594/2013/310/PSe,

t a k t o :

- I. Žaloby **s e z a m í t a j í**.
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení o ní

[1] V roce 2008 žalobce b) coby centrální zadavatel zadal formou jednacího řízení s uveřejněním veřejnou zakázku „*Uzavření rámcové smlouvy na poskytování licencí k produktům Microsoft*“. Vybraným uchazečem se stal žalobce a). Dne 1. 12. 2008 s ním centrální zadavatel uzavřel rámcovou smlouvu za účelem plnění předmětu veřejné zakázky. Dne 15. 7. 2011 uzavřeli centrální zadavatel a osoba zúčastněná na řízení I) jako zadavatel [dále též „MPSV“] s žalobcem a) prováděcí smlouvu č. 85/2011. Jejím předmětem byl požadavek centrálního zadavatele na poskytnutí licencí a služeb k produktům Microsoft dle požadavků zadavatele, na jehož účet byla prováděcí smlouva uzavřena, a závazek vybraného uchazeče tyto licence a služby k produktům Microsoft zadavateli poskytnout, a to v souladu s podmínkami rámcové smlouvy a prováděcí smlouvy. K prováděcí smlouvě uzavřeli centrální zadavatel a zadavatel s žalobcem a) postupně šest dodatků, a to ve dnech 1. 8. 2011 (dodatek č. 1), 11. 10. 2011 (dodatky č. 2 a 3), 21. 11. 2011 (dodatek č. 4), 28. 11. 2011 (dodatek č. 5) a 27. 12. 2011 (dodatek č. 6), jejichž předmětem bylo rozšíření předmětu plnění – služeb vymezených v prováděcí smlouvě.

[2] Podáním ze dne 2. 4. 2012 se na žalovaného obrátila společnost STUDENT AGENCY, s. r. o. (nyní STUDENT AGENCY k. s.; dále též „navrhovatel SA“) s návrhem na uložení zákazu plnění prováděcí smlouvy č. 85/2011 a jejích dodatků č. 1, č. 5 a č. 6 (řízení bylo u žalovaného vedeno pod sp. zn. ÚOHS-S196/2012/VZ).

[3] Dne 10. 5. 2012 žalovaný zahájil z moci úřední řízení ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, centrálním zadavatelem a zadavatelem, jelikož na základě předložené dokumentace o veřejné zakázce získal pochybnost, zda centrální zadavatel a zadavatel při uzavření prováděcí smlouvy a jejích dodatků č. 1 až č. 6 postupovali v souladu s § 21 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách (řízení bylo u žalovaného vedeno pod sp. zn. ÚOHS-S259/2012/VZ).

[4] Podáním ze dne 24. 5. 2012 se na žalovaného obrátila osoba zúčastněná na řízení II) [dále též „navrhovatel OKs“] s návrhem na uložení zákazu plnění dodatků č. 5 a č. 6 (řízení bylo u žalovaného vedeno pod sp. zn. ÚOHS-S303/2012/VZ).

[5] Dne 23. 7. 2012 žalovaný usneseními jednak spojil tři výše uvedená řízení k provedení ve společném řízení (ÚOHS-S196,259,303/2012/VZ), jednak ze společného řízení vyloučil část věci týkající se možného spáchání správního deliktu při uzavření prováděcí smlouvy č. 85/2011 a jejích dodatků č. 1 až č. 4 (toto řízení bylo nadále vedeno pod sp. zn. ÚOHS-S438/2012/VZ).

[6] Žalovaný ve společném řízení rozhodl dne 25. 2. 2013 pod č.j. ÚOHS-S196,259,303/2012/VZ-3491/2013/511/MOn. Mimo jiné deklaroval, že centrální zadavatel a zadavatel se dopustili správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných

zakázkách tím, že nedodrželi postup stanovený v § 21 téhož zákona, neboť veřejné zakázky na poskytování služeb obsažených v dodatcích č. 5 a č. 6 k prováděcí smlouvě nezadali některou z forem zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a ve dnech 28. 11. a 27. 12. 2011 došlo k uzavření smluv – dodatků č. 5 a č. 6. Současně žalovaný uložil zákaz plnění těchto dodatků.

[7] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali rozklady centrální zadavatel, zadavatel, vybraný uchazeč a navrhovatel SA. Na jejich základě předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „předseda Úřadu“) rozhodnutím ze dne 14. 6. 2013, č. j. ÚOHS-R64,65,67,68/2013/VZ-11075/2013/310/PSe, původní rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, v němž se měl žalovaný přezkoumatelným způsobem zabývat oprávněností navrhovatele SA k podání návrhu na zahájení správního řízení ve věci uložení zákazu plnění dodatků č. 5 a č. 6, otázkou delikttní odpovědnosti zadavatele a otázkou přezkoumatelného odůvodnění eventuálního pozdějšího dne vykonatelnosti jednotlivých výroků nově vydaného rozhodnutí.

[8] Dne 14. 8. 2013 žalovaný pod č. j. ÚOHS-S196,259,303/2012/VZ-15372/2013/511/Mon, vydal nové rozhodnutí. *Výrokem I.* zastavil podle § 117a písm. c) zákona o veřejných zakázkách správní řízení o návrhu navrhovatele SA v části směřující k uložení zákazu plnění prováděcí smlouvy a jejího dodatku č. 1, neboť návrh nebyl žalovanému doručen ve lhůtě podle § 114 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách. *Výrokem II.* deklaroval, že se centrální zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách tím, že nedodržel postup stanovený v § 21 tohoto zákona, neboť veřejnou zakázku na poskytování služeb obsažených v dodatku č. 5 nezadal některou z forem zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a dne 28. 11. 2011 došlo k uzavření smlouvy – dodatku č. 5. Téhož deliktu se dle *výroku III.* centrální zadavatel dopustil v souvislosti s uzavíráním dodatku č. 6 ze dne 27. 12. 2011. Za spáchání těchto deliktů žalovaný *výrokem IV.* uložil centrálnímu zadavateli pokutu ve výši 500 000 Kč. *Výrokem V.* pak žalovaný podle § 117a písm. d) zákona o veřejných zakázkách zastavil správní řízení zahájené z moci úřední v části vedené vůči zadavateli ve věci možného spáchání správního deliktu při uzavření dodatků č. 5 a č. 6, neboť ve vztahu k zadavateli nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce. *Výroky VI. a VII.* žalovaný podle § 118 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách uložil centrálnímu zadavateli a zadavateli zákaz plnění dodatků č. 5 a č. 6.

[9] Rozklady podané proti druhému rozhodnutí žalovaného centrálním zadavatelem, zadavatelem, vybraným uchazečem a navrhovatelem SA předseda Úřadu zamítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013, č. j. ÚOHS-R253,257,258,264/2013/VZ-24594/2013/310/Pse, a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[10] Dne 29. 12. 2013 soud obdržel žalobu vybraného uchazeče [žalobce a)] proti rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 18. 12. 2013 s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě. Posléze jmenovaný návrh soud zamítl usnesením ze dne 23. 1. 2014, č. j. 29 Af 96/2013-107.

[11] Proti rozhodnutí předsedy Úřadu podal dne 17. 2. 2014 žalobu i centrální zadavatel [žalobce b)]. Tato byla vedena pod sp. zn. 29 Af 14/2014. Usnesením ze dne 22. 4. 2016 soud žaloby spojil ke společnému projednání.

II. Shrnutí žalobní argumentace

II.A Žaloba vybraného uchazeče

[12] Žalobce a) v první řadě namítal závažné a opakované porušení základních pravidel správního řízení. Žalovaný zejména záměrně uvedl žalobce v omyl, nepřipustně manipuloval s obsahem spisového materiálu a neposkytl účastníkům řízení lhůtu pro vyjádření k podkladům rozhodnutí. Tím jim odepřel právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nepředvídatelností svého postupu v probíhajícím řízení pak žalovaný porušil zásadu legitimního očekávání. Žalovaný též poskytoval zavádějící a zkreslené informace a tedy jednal v hrubém rozporu s principy dobré správy, přičemž porušil zásadu informační povinnosti.

[13] Žalobce a) poukázal i na další zásadní procesní nedostatky řízení. Žalovaný se dostatečným způsobem nevypořádal s mnoha klíčovými připomínkami účastníků řízení nebo se s nimi vypořádal nepřipustným způsobem. Předmětné řízení nemělo být vůbec zahájeno, neboť k jeho zahájení nebyly dány podmínky. Ani jednomu z navrhovatelů (SA a OKs) totiž nesvědčila aktivní legitimace k podání návrhu. V době podání návrhů navíc existovala překážka již zahájeného a probíhajícího řízení v téže věci. Žádný z navrhovatelů pak nebyl v řízení řádně zastoupen. Nad platností úkonů zástupců navrhovatelů (včetně návrhů na zahájení řízení) se tak vznášejí otazníky. V průběhu řízení došlo k nepřipustnému spojení řízení, které poškodilo procesní práva žalobce.

[14] Předseda Úřadu pak dle žalobce a) porušil zásadu volného hodnocení důkazů. Bez uvedení jasných důvodů v řízení nezohlednil znalecký posudek prof. Ing. V. S., CSc., LL.M. Svoje závěry přitom opřel výlučně o znalecký posudek Ing. T. K., Ph.D., který však nebylo možné v řízení použít. K mnohým důkazům se předseda Úřadu vůbec nevyjádřil a nezohlednil je. Především šlo o znalecké posudky Ing. I. J., Ing. J. F. a Ing. P. H., CSc. Četné jasné a konkrétní námitky účastníků řízení předseda Úřadu potažmo žalovaný nehodnotili, napadené rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné.

[15] Žalovaný též chybně vyložil klíčový termín „*doplňkové služby*“. Předseda Úřadu přitom rozhodnutí žalovaného potvrdil, aniž by k této problematice zaujal jakýkoli názor. Žalovaný se dále nepřipustně a účelově vyjadřoval k ceně plnění a vadně pochopil mechanismus tvorby ceny. Tato skutečnost byla v rozkladu vytýkána, předseda Úřadu k ní však nezaujal žádný postoj.

[16] Žalobce a) též namítl, že nemohlo dojít k udělení pokuty, neboť centrální zadavatel nespáchal správní delikt. Pochybnosti navíc budí i skutečnost, že porušení povinností bylo shledáno jen na straně centrálního zadavatele. Klíčovou roli při uzavírání dodatků č. 5 a č. 6 měl totiž zadavatel. Žalovaný nesprávně vyložil § 3 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách týkající se centrálního zadávání. Správní orgány jsou v tomto ohledu nekonzistentní.

V paralelním rozhodnutí ze dne 27. 11. 2013 ohledně řízení zahájeného z moci úřední ve věci dodatků č. 1 až č. 4 předseda Úřadu zrušil původní rozhodnutí žalovaného právě pro pochybnosti o odpovědnosti zadavatele a centrálního zadavatele.

[17] Ve věci pak nebylo možné uložit zákaz plnění dodatků č. 5 a č. 6. Tak se navíc stalo bez nařízení odkladného účinku. Jde o nepochopitelně striktní nápravné opatření, pro jehož uložení nebyly dány předpoklady. Konkrétní výroky rozhodnutí žalovaného v tomto ohledu nejsou vykonatelné. Uložení zákazu plnění smlouvy bránily důvody hodné zvláštního zřetele spojené s veřejným zájmem, což bylo v průběhu správního řízení soustavně zdůrazňováno nejen žalobcem a), ale i zadavatelem a centrálním zadavatelem. Právní moc rozhodnutí způsobí kolaps systému výplaty sociálních dávek.

[18] Na základě výše uvedeného žalobce a) navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II.B Žaloba centrálního zadavatele

[19] Žalobce b) podanou žalobu rozčlenil primárně podle jednotlivých výroků rozhodnutí žalovaného. K *výroku I.* namítl, že žalovaný nedostatečně a nesprávně posoudil aktivní legitimaci navrhovatele SA. Žalovaný měl řízení o návrhu SA zastavit v celém rozsahu, neboť návrh nebyl podán osobou k tomu oprávněnou podle § 113 ve spojení s § 110 zákona o veřejných zakázkách.

[20] K *výrokům II. a III.* rozhodnutí žalovaného žalobce b) konstatoval, že žalovaný opřel svá skutková zjištění o znalecké posudky, jejichž závěry byly v rozporu. Žalovaný nechal skutková zjištění posoudit znalci z oboru informačních technologií, následně však hodnotil jednotlivé odborné argumenty a závěry učiněné znalci sám, aniž by rozpory mezi nimi ponechal rovněž ke znaleckému posouzení. Znalecké posudky pak nehodnotil nestranně, ale neobjektivně, nepodloženě a účelově. Vytýkal chyby posudků svědčících ve prospěch žalobce, a naopak u posudků svědčících v jeho neprospěch zásadní chyby bagatelizoval. Tím došlo k nevhodným zjednodušením celého komplexního problému, protože žalovaný měl zkreslené představy o struktuře informačních technologií v rámci smluvních instrumentů tvořených prováděcí smlouvou a jejími dodatky.

[21] Vzhledem k nezákonnosti výroků II. a III. je pak nezákonným i *výrok IV.* rozhodnutí, jímž žalovaný uložil žalobci b) pokutu.

[22] Nezákonným pak byl i *výrok V.* rozhodnutí žalovaného. Není pravdou, že by k uzavření prováděcí smlouvy a jejích dodatků došlo výhradně z vůle centrálního zadavatele, bez jakéhokoliv přispění a vůle zadavatele. Z textu dohody o centrálním zadávání ze dne 30. 6. 2008 je zřejmé, že centrální zadavatel byl oprávněn provádět pro zadavatele zadávací řízení pouze k těm produktům a službám společnosti Microsoft, které byly vysoutěženy v rámci řádného zadávacího řízení, jehož výsledkem bylo uzavření rámcové smlouvy s vybraným uchazečem dne 1. 12. 2008. Před uzavřením prováděcí smlouvy a jejích dodatků pak vždy musel zadavatel tlumočit centrálnímu zadavateli svou vůli uzavřít tyto smlouvy. Byl to tedy právě zadavatel, kdo byl povinen definovat, jaká plnění si přeje a posoudit, zda jde o plnění, která je možno podřadit pod plnění specifikovaná v rámcové smlouvě. Jinak by si musel

zadavatel tato plnění vysoutěžit „ve vlastní režii“. Pokud by zadavatel neinformoval centrálního zadavatele o skutečnosti, že jde o plnění nepodřaditelná pod plnění specifikovaná v rámcové smlouvě, uvedl by centrálního zadavatele v omyl. Aby byly dodatky č. 5 a č. 6 účinné vůči zadavateli, musel k nim přistoupit. Tak učinil jejich podpisem, tedy zřejmým jednáním. Automatická objektivní odpovědnost centrálního zadavatele ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách se tedy neuplatní, neboť k uzavření předmětných dodatků došlo též na základě jednání zadavatele.

[23] Pokud šlo o nezákonnost *výroků VI. a VII.* rozhodnutí žalovaného, žalobce b) namítl, že ani navrhovatel OKs nebyl k podání návrhu aktivně legitimován, neboť nedisponoval veškerými oprávněními, znalostmi a zkušenostmi, které by mu potenciálně umožnily poskytnout zadavateli plnění, jež bylo předmětem dodatků č. 5 a č. 6. V době podání nabídky do předmětné veřejné zakázky navrhovatel OKs nedisponoval statutem *Large Account Reseller* (dále též „status LAR“) uděleným společností Microsoft. Žalovaný dále nerefletoval na přítomnost žalobcem b) zdůrazňovaných důvodů zvláštního zřetele hodných ve smyslu § 118 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Zákazem plnění dodatků č. 5 a č. 6 došlo k ohrožení schopnosti státu vyplácet čtené sociální dávky. V původním rozhodnutí ze dne 25. 2. 2013 žalovaný zákaz plnění předmětných dodatků uložil s odkladnou lhůtou 6 měsíců. V novém rozhodnutí ze dne 14. 8. 2013 však již žádnou odkladnou lhůtu neuložil.

[24] Žalobce b) dále poukázal na další procesní vady správního řízení. Předmětem řízení před Úřadem je přezkum souladu postupu zadavatele a centrálního zadavatele se zákonem, nikoliv zkoumání ekonomické výhodnosti zvoleného řešení. Právě tuto otázku však žalovaný považoval za relevantní. Příslušnou námitkou uplatněnou v rozkladu se předseda Úřadu nezabýval a učinil tak svoje rozhodnutí nepřezkoumatelným. V řízení před žalovaným došlo k manipulaci se správním spisem, neboť v něm chyběla část podání navrhovatele SA ze dne 18. 7. 2013 (poř. č. 214). Chybějící dokument žalovaný založil do správního spisu pravděpodobně někdy v odpoledních hodinách dne 6. 8. 2013, tedy v poslední den lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žádný z účastníků řízení tak již neměl faktickou možnost do spisu opětovně nahlédnout. Předseda Úřadu tuto otázku vůbec neřešil a argumentaci se zcela vyhnul. Dále došlo k protiprávnímu spojení jednotlivých řízení.

[25] Na základě výše uvedeného žalobce b) navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil předsedovi Úřadu k dalšímu řízení.

III. Další podání účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

[26] K žalobám se podáními ze dne 6. 2. a 9. 4. 2014 vyjádřil žalovaný, přičemž z podstatné části odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí. Repliky k vyjádření žalovaného učinili žalobce a) podáním ze dne 13. 3. 2014, žalobce b) podáním ze dne 10. 9. 2014. Žalobce a) dále podáním ze dne 1. 4. 2014 rozhojnil žalobu o argumentaci týkající se aplikace § 118 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách a ohledně doby platnosti dodatku č. 6. Žalobce a) dále žalobu doplnil podáním ze dne 27. 3. 2015, a to ve vztahu k tvrzení o nepoužitelnosti znaleckého posudku Ing. T. K., Ph.D. Podáním ze dne 14. 3. 2017 se k žalobám podrobně vyjádřil navrhovatel OKs, a podáním ze dne 21. 3. 2017 navrhovatel SA.

IV. Jednání konané dne 28. 3. 2017

[27] Z nařízeného jednání se omluvil žalobce b), přičemž setrval na svých již dříve písemně uplatněných argumentech i žalobním petitu. Těsně před zahájením jednání pak společnost STUDENT AGENCY k. s. (navrhovatel SA) oznámila, že již dále nehodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Toto oznámení vzal soud na vědomí, a přestal jmenovanou společnost považovat za osobu zúčastněnou na řízení.

[28] Při jednání účastníci i osoby zúčastněné na řízení setrvali na svých procesních i argumentačních pozicích. Soud konstatoval úplný obsah soudního a správního spisu. V rámci dokazování četl článek *Koníček rozdává tendry bez soutěže* (publikovaný v E15 dne 18. 12. 2013), přípis náměstka ministra práce a sociálních věcí ze dne 6. 12. 2013, č. j. 2013/78433-1, o zrušení schůzky, která se měla s žalobcem a) konat dne 9. 12. 2013, a opis stran 1, 2, 51 a 52 znaleckého posudku č. 4 677-15-2014 zpracovaného společností Česká znalecká, a. s., ve věci *Zodpovězení otázek v trestní věci obviněných V. Š., M. D., R. S. a J. Ř., ČTS: OKFK-1511-79/TČ-2012-251001* (objednatel: Policie České republiky). Ostatní navržené listinné důkazy soud neprováděl, neboť se jednalo o dokumenty, které již byly obsahem správního spisu. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou případně sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti žalobních bodů. Z důvodu nadbytečnosti pak soud neprovedl žalobcem a) navržený svědecký výslech předsedy Úřadu, členů rozkladové komise a pracovníků žalovaného Ing. M. O., Mgr. P. S. a Mgr. P. K. Tyto výsledky žalobce navrhl ke svým žalobním tvrzením týkajícím se zejména postupu správního orgánu v řízení o rozkladech. Okolnosti, k nimž by tyto osoby měly vypovídat, však soud shledal dostatečně patrnými ze správního spisu. Postup správního orgánu je objektivizován právě obsahem správního spisu a jako takový je soudem i hodnocen.

V. Posouzení věci soudem

[29] Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloby nejsou důvodné**.

[30] Soud považuje za nezbytné se v prvé řadě obecným způsobem vyjádřit k problematice průběžně namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy Úřadu. S těmito námitkami se soud neztotožnil. Předseda Úřadu skutečně v napadeném rozhodnutí k jednotlivým bodům rozkladů poměrně často odkazoval na konkrétní odstavce rozhodnutí žalovaného. Takový postup ale není nepřipustný. Z ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jasně plynou požadavky kladené na řádné odůvodnění rozhodnutí, tedy aby v něm byly jasným a výstižným způsobem vyjádřeny důvody, o něž správní orgán opírá své skutkové a právní závěry. V daném případě tak mělo rozhodnutí předsedy Úřadu k rozkladovým námitkám obsahovat přesvědčivou právní argumentaci založenou na racionálním uvažování zaměřenou mimo jiné i na zodpovězení otázek vznesených účastníky řízení. Jestliže se ovšem předseda Úřadu v jednotlivých otázkách zcela ztotožnil se závěry žalovaného a zvolil k vyjádření svého názoru metodu cíleného odkazu na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž se s citovanými pasážemi k věci se vztahujícími výslovně ztotožnil, nelze tento postup jako takový označit za nezákonný. Pouhá volba metody, podle níž správní orgán po

stylistické stránce sestavuje odůvodnění rozhodnutí, není sama o sobě důvodem nepřezkoumatelnosti.

[31] Povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.

[32] Zde je nutno brát zejména v potaz, že správní řízení vedené správním orgánem prvního stupně a správní řízení o opravném prostředku (tedy od zahájení řízení až do právní moci konečného rozhodnutí), stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí orgánu rozhodujícího o opravném prostředku, tvoří v zásadě jeden celek. Zásada dvojinstančnosti řízení znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních, tedy že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá *kontrole* odvolacího orgánu. Jinak řečeno, skutkové a právní závěry vyslovené prvou instancí jsou, v závislosti na zákonem stanoveném rozsahu přezkumu, prověřovány a akceptovány instancí vyšší. Dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem prvního stupně. Řízení před odvolacím orgánem je tedy jen řízením odstraňujícím vady, jichž se správní orgán prvního stupně dopustil. Tak tomu bylo i v daném případě.

[33] V nyní projednávané věci si nelze nepovšimnout mimořádného rozsahu i obsahu rozhodnutí žalovaného, jakož i toho, že v případě námitek rozkladů šlo ve své podstatě z větší části o stále stejné či obdobné, opakující se námitky týkající se procesních vad, skutkových i právních závěrů a jejich následků, jež jsou nahlíženy z různých úhlů pohledu a různě argumentované. Všem těmto základním okruhům námitek se předseda Úřadu potažmo žalovaný věnoval a nelze mu vyčítat nezohlednění veškeré v rozkladech vyslovené argumentace. Ostatně při rozsáhlosti celé projednávané věci se ani nelze divit určité racionalizaci argumentace předsedy Úřadu.

[34] Rozhodnutí může být nepřezkoumatelné buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, obsah výroku je rozporuplný, nevykonatelný apod.) nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný, popř. se nevypořádává s argumentací účastníků). Žádnou z naznačených vad však soud v napadeném rozhodnutí neshledal. Naopak z odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu je (ve spojení s odůvodněním rozhodnutí žalovaného) jednoznačně seznatelné, které otázky považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež v napadeném rozhodnutí vyslovil, je zřetelná.

[35] Napadené rozhodnutí proto soud považuje jako celek za přezkoumatelné, ostatně sami žalobci s ním v mnoha ohledech polemizují, což by v případě jeho nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Skutečnost, že se závěry předsedy Úřadu potažmo žalovaného nesouhlasí, je věcí jinou, neznamená však, že se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné – právě naopak. Jde-li o některé dílčí nedostatky odůvodnění, tyto rozhodně nemohou mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, které jako celek z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí.

[36] Pokud jde o vypořádání jednotlivých žalobních bodů, nutno uvést, že žaloby se svým obsahem překrývaly, soud tudíž vycházel ze struktury žalobních bodů tak, jak je vymezil žalobce a).

V.A Odepření práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí spočívající zejména v záměrném uvedení účastníků řízení v omyl, nepřípustné manipulaci s obsahem spisu a neposkytnutí lhůtu pro vyjádření k podkladům rozhodnutí

[37] V této části žalobních námitek žalobce a) zejména brojil proti postupu rozkladového orgánu na samotném konci řízení. V tomto ohledu lze dát žalobci a) za pravdu v tom, že ze správního spisu je patrná jeho aktivita při získávání informací o aktuálním stavu řízení. V žádosti o poskytnutí informace o stavu správního řízení ze dne 16. 12. 2013 pak žalobce a) odkázal též na svůj telefonický rozhovor z téhož dne s předsedou rozkladové komise Mgr. P. K., jímž měl být ujištěn, že návrh rozkladové komise dosud nebyl vydán a není tak založen ve spisu. Posléze, dne 18. 12. 2013, však žalobce a) při nahlížení do spisu zjistil, že rozhodnutí předsedy Úřadu bylo již vydáno a že rozkladová komise rozklady projednala dne 22. 11. 2013 a návrh předložila do spisu dne 27. 11. 2013.

[38] Ve věci se primárně může jevit sporným způsob poskytování informací o stavu řízení rozkladovým orgánem. Ostatně dle článku *Koníček rozdává tendry bez soutěže*, jenž soud k návrhu žalobce a) četl k důkazu při jednání, měl i tiskový mluvčí žalovaného veřejně sdělit, že ve věci nebude rozhodnuto do konce roku 2013. Bližší dokazování k této problematice však soud shledal nadbytečným. Relevantní otázkou totiž bylo zejména to, zda byl žalobce a), resp. i jiní účastníci řízení tak dotčeni na svých právech, že by to mohlo ovlivnit zákonnost žalobami napadeného rozhodnutí. Zde má soud za to, že tomu tak nebylo. K tomu je nutno v první řadě uvést, že v řízení o rozkladech již byly učiněny všechny procesní úkony nezbytné pro vydání rozhodnutí a lze konstatovat, že účastníci řízení již pouze čekali na skončení řízení. Dále je podstatné, že návrh rozkladové komise na rozhodnutí není podkladem rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 ve spojení s § 50 a násl. správního řádu, s nímž by mělo být spojeno právo účastníků řízení na vyjádření se k němu. Navíc rozkladová komise je toliko poradním orgánem předsedy Úřadu, který jejím návrhem ani není vázán. I pokud by se tedy k žalobci a) nedostala informace o existenci návrhu rozkladové komise, resp. nebyl informován o přesném datu, kdy dojde k vydání rozhodnutí předsedou Úřadu, není zcela zřejmé, jak by taková situace měla ohrozit či dokonce poškodit procesní či obecně právní postavení žalobce a).

[39] Stejně tak není patrné, jak se mohla procesního postavení účastníků řízení závažným způsobem dotknout okolnost, že žalovaný do spisu založil pouze neúplnou část podání navrhovatele SA ze dne 18. 7. 2013 (pod poř. č. 214 je založena plná moc pro JUDr. K. R.; chybějící část podání je založena pod poř. č. 221), neboť se jednalo o žádost tohoto účastníka řízení o nahlížení do spisu, resp. o poskytnutí informací ze spisu, která se týkala jednání a složení rozkladové komise. Je zcela zřejmé, že se jednalo o podání účastníka řízení v dané věci, jako taková tedy měla být nepochybně součástí předmětného správního spisu. Na druhou stranu však s tímto podáním vzhledem k jeho povaze zjevně nemohlo být nakládáno jako s podkladem rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 ve spojení s § 50 a násl. správního řádu. Relevanci pro věc samu pak nemá ani odpověď žalovaného na dotazy navrhovatele SA ze dne 24. 7. 2013 (poř. č. 222).

[40] Z výše uvedeného plyne, že postup správních orgánů při vedení správního spisu nelze považovat za bezvadný, žalobci zmiňovaná pochybení však nenasvědčují tvrzením o manipulaci s obsahem spisu či znemožnění vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí. Na tom nicého nemění ani pozdější založení do spisu rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 29. 4. 2013, č. j. ÚOHS-R290/2012/VZ-7754/2013/310/Mše, týkající se podjatosti znalce prof. Ing. V. S., CSc., LL.M.

[41] Práv žalobců se pak nemohlo dotknout ani nerozeslání vyjádření žalobce b) ze dne 6. 8. 2013 a vyjádření žalobce a) ze dne 6. 8. 2013, jehož přílohou byl znalecký posudek zpracovaný znalcem Ing. P. H., CSc. Nutno uvést, že k těmto podáním žalovaný přihlížel, s obsahem předmětného posudku se podrobně vypořádal v bodech 447. –461.

V.B Nepředvídatelnost postupu žalovaného v řízení, porušení zásady legitimního očekávání

[42] Žalobní tvrzení poukazuje na problematiku posuzování deliktů odpovědnosti zadavatele, aktivní legitimace navrhovatele SA, posuzování otázky předmětu správních řízení, a hodnocení znaleckých posudků. Soud nedospěl k závěru o tak závažných vadách, jež by měly mít vliv na zákonnost žalobami napadeného rozhodnutí. Nutno podotknout, že předseda Úřadu v původním zrušujícím rozhodnutí ze dne 14. 6. 2013 žalovanému uložil, aby se zabýval právě otázkou oprávněnosti navrhovatele SA k podání návrhu na zahájení správního řízení ve věci uložení zákazu plnění dodatků č. 5 a č. 6, a též otázkou deliktů odpovědnosti zadavatele. Lze se též ztotožnit s názorem žalovaného, že obsahem jeho rozhodnutí nebyla deklarace závěru o nespáchání správního deliktu zadavatelem, ale toliko závěr, že ve vztahu k zadavateli nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce. Žalovaný přitom vycházel zejména z výkladu § 3 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, nikoli z přehodnocení skutkového stavu věci.

V.C Porušení informačních povinností, poskytování zkreslených údajů o procesních úkonech

[43] Na procesní postavení účastníků řízení pak nemohl mít žádný zásadní vliv ani postup žalovaného ohledně jejich informování o zamýšleném ustanovení znalce Ing. K. Zde je nutno zdůraznit, že dle § 56 správního řádu postačí, pokud správní orgán účastníky vhodným způsobem vyrozumí až o ustanovení znalce. Stejně tak na práva účastníků řízení neměla, a to ani v jejich souhrnu, žádný relevantní dopad měsíční prodleva ohledně oznámení o zahájení řízení na návrh navrhovatele OKs, či informování o stavu řízení ze strany předsedy rozkladové komise (viz výše).

V.D Nedostatek aktivní legitimace navrhovatele SA

[44] K problematice aktivní legitimace k podání návrhu je nutno v první řadě konstatovat, že přezkumné řízení zahájené podle § 114 zákona o veřejných zakázkách musí být dostupné co nejširšímu okruhu navrhovatelů. Prostředkem k dosažení tohoto cíle je co nejméně restriktivní a maximálně benevolentní výklad § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 5 Afs 48/2013-272, č. 3142/2015 Sb. NSS; www.nssoud.cz). Při extenzivním charakteru posuzování návrhové

legitimace se tak zvyšuje role pouhé potenciality splnění podmínek, a to zejména ve vztahu k definici stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[45] Těmto závěrům vyšel žalovaný vstříc. Aktivní legitimací navrhovatele SA se obšírně zabýval v bodech 128. – 163. jeho rozhodnutí, předseda Úřadu pak zde uvedeným závěrům přisvědčil. Žalovaný vycházel z podrobných tvrzení navrhovatele SA, dále pak zejména z obsahu jeho oprávnění k podnikání a výkladu tohoto oprávnění provedeného Ministerstvem průmyslu a obchodu. Je nepochybné, že žalovaný vzal v úvahu též povahu, postavení a velikost navrhovatele SA. I přes zjevnou nechuť tohoto navrhovatele k dokládání informací nad rámec nezbytně nutného, závěry žalovaného ohledně naplnění potenciálního splnění definice stěžovatele u něj stojí. V tomto ohledu je irelevantní, pokud se tento navrhovatel dosud neúčastnil veřejných zakázek v oblasti IT.

V.E Nedostatek aktivní legitimace navrhovatele OKs

[46] I kdyby ovšem závěry ohledně aktivní legitimace navrhovatele SA byly nesprávné, na věci by to ničeho neměnilo, neboť návrhová legitimace navrhovatele OKs je zcela nepochybná (přičemž i tento navrhovatel brojil proti dodatkům č. 5 a č. 6.). Na tom ničeho nemůže změnit ani okolnost, zda tento navrhovatel disponoval statutem LAR. Jak přílehavě zhodnotil žalovaný, i kdyby tento status skutečně byl kvalifikačním předpokladem pro samostatnou veřejnou zakázku vyhlášenou v rozsahu dodatků č. 5 a č. 6, nic by uvedenému jinak způsobilému navrhovateli nebránilo splnit jej např. pomocí subdodavatele. Nicméně tato otázka je již v zásadě za hranicí potenciality splnění definice stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách navrhovatelem OKs v daném případě. Současně je zcela irelevantní, že se tento navrhovatel neucházel ve výběrovém řízení, jehož výsledkem bylo uzavření rámcové smlouvy, či obsah *Smlouvy na komplexní údržbu, správu, pokračování vývoje aplikačního programového vybavení, dodávku a údržbu licenčního programového vybavení a školení* ze dne 21. 10. 2010.

V.F Nepřípustnost účelového dělení plnění

[47] Žalobci též poukazovali na to, že služby poskytnuté podle dodatků č. 5 a č. 6 tvoří jeden komplexní celek služeb spojených s implementací Microsoft licencí a jedná se tak o jednu veřejnou zakázku zadanou na základě rámcové smlouvy. Soud se plně ztotožnil se závěrem žalovaného uvedeným v bodech 470. a 471. jeho rozhodnutí. Nebyly-li služby obsažené v dodatcích č. 5. a č. 6 přímo a konkrétně vysoutěženy již v rámci výběrového řízení na uzavření rámcové smlouvy, není možné o ně předmět této původní veřejné zakázky dodatečně doplňovat a tuto tak nepřipustně modifikovat.

V.G Překážka již zahájeného řízení v téže věci

[48] Podle § 48 odst. 1 správního řádu zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Tímto ustanovením zakotvená překážka litispendence se samozřejmě uplatní i u téhož orgánu. Pro nyní projednávaný případ je však podstatný skutečný obsah sousloví „o téže věci“. Jím se přílehavě zabýval žalovaný v bodě 555. svého rozhodnutí. Jedná se o překážku vedení totožných řízení. Totožnost řízení se pak odvíjí nejen od totožnosti jeho předmětu, ale též od

totožnosti jeho účastníků. A právě zde je patrné, že tato překážka se ve vztahu k jednotlivým řízením vedeným žalovaným neuplatnila, neboť se jednalo o návrhy různých navrhovatelů (KDU-ČSL, SA, OKs). Aby se i v takovém případě překážka zahájeného řízení uplatnila, musela by být výslovně uvedena v zákoně [srov. např. § 83 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“)], tak tomu však v daném případě není. Paralelně vedené řízení zahájené *ex officio*, pak mělo odlišný předmět (spáchání deliktu). Jinou otázkou je však spojení všech těchto řízení ke společnému projednání (viz níže).

V.H Vadné zastoupení navrhovatelů ve správním řízení

[49] Žalobní tvrzení směřovalo v první řadě proti zástupkyni navrhovatele SA Mgr. V. K. Ta navrhovatele zastupovala v pozici obecného zmocněnce. Soud se ztotožnil s hodnocením správních orgánů. Správní řád neobsahuje zákaz opětovného vystupování coby obecný zmocněnec. Analogická aplikace § 27 odst. 2 o. s. ř. se pak může jevit spornou, neboť na jejím základě by mohlo být, a to nikoli výslovným ustanovením zákona, dotčeno ústavně zaručené právo na právní pomoc. Již jinou otázkou zde však je možné současné narušení limitů plynoucích z právních předpisů regulujících profesionální poskytování právních služeb. Pro věc je však podstatné, že i kdyby bylo zmiňované ustanovení o. s. ř. použitelné, nemělo by to žádný vliv na platnost úkonů uvedeného zástupce, a to do doby, než by bylo správním orgánem rozhodnuto o nepřipuštění takového zástupce.

[50] Plné moci udělené navrhovateli SA a OKs advokátům pak nelze považovat za plné moci prezidiální ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Účelem tohoto typu plné moci je jednak zabránit tomu, aby účastník řízení nemusel v opakujících se správních řízeních stále předkládat tutéž plnou moc zástupce, zároveň jde i o usnadnění pro správní orgán, jenž tak nepřehlédne, že účastník řízení v některém z jím vedených řízení již předložil plnou moc. Je zřejmé, že primárním cílem plné moci je prokázat vztah zastoupení. Předmětné plné moci byly předloženy v daném řízení a zároveň mezi zastoupenými, zástupci a správním orgánem není sporu o existenci tohoto zastoupení. Projev vůle plynoucí z obou plných mocí je zcela zřejmý. Posouzení, zda se v obou těchto případech jedná o plné moci dle § 33 odst. 2 písm. b) či d) správního řádu je již zcela nepodstatné.

V.I Nezákonost spojení řízení

[51] Žalobní tvrzení míří proti spojení řízení o návrzích a řízení o deliktu. Pokud jde o samotné spojení řízení o návrzích, lze mít za to, že vzhledem k jednoznačné věcné souvislosti bylo společné řízení účelné (§ 140 správního řádu). Současné spojení návrhových řízení s řízením deliktním se však již jeví problematičtější. Zde však lze vyslovit pochopení pro praxi žalovaného aplikujícího právní úpravu vztahující se na řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy a rozhodování o tomto návrhu založeném zejména na právním posouzení, zda došlo ke spáchání správního deliktu (správních deliktů) či nikoli. Z § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách totiž plyne, že žalovaný svým rozhodnutím na základě návrhu podle § 114 odst. 2 téhož zákona uloží zákaz plnění smlouvy uzavřené na veřejnou zakázku, pokud se zadavatel dopustí správního deliktu.

[52] Tato odlišná řízení se přitom neliší pouze svým předmětem, ale též okruhem účastníků. Za této situace by tak nebyl v rozporu se zákonem postup, v rámci něhož by

žalovaný řízení o návrhu na uložení zákazu plnění přerušil, pro toto řízení si poté jako předběžnou posoudil otázku spáchání správního deliktu zadavatelem, což by učinil v samostatném správním řízení zahájeném z moci úřední (jehož účastníkem by byl podle pouze zadavatel či centrální zadavatel), a po právní moci tohoto rozhodnutí dokončil správní řízení, v němž by rozhodoval o tom, zda zákaz plnění uloží či nikoli (podle hledisek plynoucích z § 118 odst. 3 a 4 zákona o veřejných zakázkách).

[53] Na straně druhé nelze přehlédnout, že uložení zákazu plnění smlouvy vázané podle § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách (mimo jiné) vždy na spáchání správního deliktu není důsledkem nutné implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 a zřejmě nebylo ani úmyslem samotného normotvůrce. Ze čl. 2d odst. 1 právě uvedené směrnice totiž plyne povinnost členských států zajistit, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na veřejném zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou nebo aby její neúčinnost byla výsledkem rozhodnutí tohoto orgánu v kterémkoli z těchto případů: a) jestliže veřejný zadavatel zadal zakázku bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce v Úředním věstníku Evropské unie, aniž by to bylo podle směrnice 2004/18/ES přípustné; b) v případě porušení čl. 1 odst. 5, čl. 2 odst. 3 nebo čl. 2a odst. 2 této směrnice, pokud toto porušení zbavilo uchazeče podávajícího návrh na přezkum možnosti využít prostředky nápravy před uzavřením smlouvy, došlo-li k takovému porušení spolu s porušením směrnice 2004/18/ES, pokud uvedené porušení ovlivnilo možnosti uchazeče podávajícího návrh na přezkum získat zakázku; c) v případech uvedených v čl. 2b písm. c) druhém pododstavci této směrnice, pokud členské státy uplatnily výjimku z odkladné lhůty pro zakázky na základě rámcové dohody a dynamického nákupního systému.

[54] Podle směrnice by tedy „neúčinnost“ (jenž do českého vnitrostátního právního řádu byla promítnuta coby „zákaz plnění“, z jehož uložení plyne podle § 118 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách „neplatnost“) měla být důsledkem porušení vyjmenovaných pravidel postupu zadavatele (tedy „pouhého porušení“, jež směrnice specifikuje), nikoli takového porušení, jež je porušením kvalifikovaným (k porušení zákona o veřejných zakázkách musí přistoupit ještě další skutečnosti v případě české vnitrostátní úpravy uvedené v § 120 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách).

[55] Pokud jde o důvodovou zprávu k zákonu č. 417/2009 Sb., kterým byl do zákona o veřejných zakázkách institut zákazu plnění smlouvy kodifikován (www.psp.cz), pak z ní plyne, že „[...] Zákaz plnění ze smlouvy bude ukládán pouze na návrh a v zákonem vymezených případech vyžadovaných směrnicí, a to pokud zadavatel: a) zadá veřejnou zakázku bez oznámení zadávacího řízení, ač je povinen oznámení uveřejnit, nebo b) nedodrží zákaz uzavření smlouvy a současně je zjištěno v jeho postupu další porušení zákona, které podstatně ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, nebo c) v dynamickém nákupním systému nezasílá oznámení o výběru nejvhodnější nabídky v jednotlivých případech (ale na základě možnosti podle § 83 odst. 2 pouze čtvrtletně) a současně je zjištěno v jeho postupu další porušení zákona, které podstatně ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky [...]“. Tomu však nakonec text § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, kde je možnost uložení zákazu plnění vždy navázána na spáchání tam vyjmenovaných správních deliktů, nikoli na „pouhá porušení“, jež jsou v důvodové zprávě zmiňována, rovněž zcela neodpovídá. Byť je podmínka podstatného ovlivnění nebo možnosti ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky jednou z podmínek (znaků) správního deliktu,

s potřebou dovození správního deliktu (což se nakonec objevilo v textu zákona o veřejných zakázkách) důvodové zpráva nepočítá. Nelze přitom ani dovozovat, že by z uvedení podmínky podstatného ovlivnění nebo možnosti ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky mělo automaticky plynout, že je tím myšleno spáchání správního deliktu, neboť podmínka podstatného ovlivnění nebo možnosti ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky se neuplatní pouze v případě rozhodování o správním deliktu, nýbrž i v případě (návrhového) řízení na uložení nápravného opatření (podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), kde se o správním deliktu vůbec nerozhoduje.

[56] Způsob implementace čl. 2d směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007 do § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách je tak třeba nejspíše pokládat za zákonodárcovu neobratnost. Za této situace podle zdejšího soudu neexistuje žádný silnější imperativ (nad rámec zákona o veřejných zakázkách), z něhož by bylo nutno dovozovat, že by v době rozhodování o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy podle § 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách muselo být o spáchání správních deliktů uvedených v § 118 odst. 2 písm. a), b) nebo c) zákona o veřejných zakázkách již pravomocně rozhodnuto. Ani ze samotného textu § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách (jiné ustanovení zákona o veřejných zakázkách tuto otázku přitom neupravuje) přitom podle zdejšího soudu nelze přesvědčivě dovodit, že by v době rozhodování o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy muselo být o spáchání správních deliktů uvedených v § 118 odst. 2 písm. a), b) nebo c) zákona o veřejných zakázkách již pravomocně rozhodnuto.

[57] Navíc řízení o návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy by zřejmě mělo být pokládáno z důvodu nepochybného významného prolomení právní jistoty smluvních stran, do níž uložení zákazu plnění smlouvy jistě citelně zasahuje (proto také podle § 114 odst. 4 věty druhé zákona o veřejných zakázkách návrh na uložení zákazu plnění smlouvy musí být doručen pouze žalovanému, a to do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy zadavatel uveřejnil oznámení o uzavření smlouvy způsobem podle § 147 zákona o veřejných zakázkách s uvedením důvodu pro zadání veřejné zakázky bez uveřejnění oznámení zadávacího řízení, nejpozději však do 6 měsíců od uzavření této smlouvy), za řízení, které by mělo proběhnout „rychle“; jeho přerušování do doby pravomocného rozhodnutí v souběžně zahájeném řízení o správním deliktu by tomuto požadavku neodpovídalo.

[58] Kromě toho nutnost úzkostlivého oddělení rozhodování o správním deliktu a rozhodování o návrhu neplyne ani z § 115 odst. 3 věty druhé zákona o veřejných zakázkách, podle něhož kauce se vrací rovněž v případě, kdy žalovaný společně se zamítnutím návrhu podle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o veřejných zakázkách rozhodne o tom, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách; i z toho totiž může plynout, že zákonodárce připouští, že v řízení návrhovém (nebylo-li by návrhu, nemohl by být návrh zamítnut) lze „společně“ rozhodovat o správním deliktu. Byť jde o konstrukci v určitých ohledech ne zcela srozumitelnou (a navíc upravující nikoli samotný způsob rozhodování, nýbrž pouze důsledky promítající se ve vztahu ke kauci), tato konstrukce nabízí postup, v rámci něhož je o návrhu i o správním deliktu rozhodováno „společně“ – a tedy zřejmě i jediným rozhodnutím (jak se stalo v nyní posuzované věci).

[59] Za situace, kdy zákon o veřejných zakázkách neposkytuje jasné vodítko pro rozhodování o uložení zákazu plnění smlouvy navázaného na spáchání konkrétního správního

deliktu, je tedy podle zdejšího soudu třeba k žalobní argumentaci zodpovědět otázku, nakolik se postup, kdy o spáchání správního deliktu bylo rozhodnuto současně („společně“) s uložením zákazů plnění, reálně negativně projevilo na právech žalobců. Pouze v případě, že by zvolený postup ve vztahu k žalobcům přivodil reálnou možnost závažné újmy na jejich právech, by podle soudu bylo současné („společné“) rozhodnutí nezákonné.

[60] Ve vztahu k této dílčí otázce soud především uvážil, že žalobce b) byl účastníkem řízení shodně jako by jím byl v případě, že by řízení o správním deliktu bylo vedeno jako řízení samostatné. Naopak žalobce a) by účastníkem řízení o deliktu nebyl. Dále soud pokládal za podstatné, že rozsah jejich procesních práv a jejich garance byla v řízení táž jako v případě, že by řízení o správním deliktu bylo vedeno jako řízení samostatné. Žalobci totiž jednak z § 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách museli dovodit, že podmínkou uložení zakazu plnění smlouvy je prokázání spáchání správního deliktu zadavatele či centrálního zadavatele, a také již od doručení oznámení o zahájení deliktního správního řízení věděli, že tímto podezřením se žalovaný zabývá. Dále je ve vztahu k otázce, zda zvolený postup ve vztahu k žalobcům přivodil reálnou možnost újmy na jejich právech, velmi podstatné, že rozhodnutí o uložení zákazů plnění smlouvy nemohlo nabýt právní moci předtím, než nabylo právní moci rozhodnutí o spáchání správního deliktu (podle jednotlivých výroků rozhodnutí žalovaného, napadeným rozhodnutím jako celek potvrzeného), ledaže by to žalobci sami svými procesními kroky umožnili. Konečně je relevantní, že žalobce b) má shodně možnosti přezkumu rozhodnutí žalovaného jako v případě, že by řízení o správním deliktu bylo vedeno jako řízení samostatné.

[61] Ze všech těchto důvodů má soud za to, že rozhodování o spáchání správního deliktu žalobcem b) a zadavatelem současně s uložením zákazů plnění smlouvy právní sféru žalobců nikterak negativně nezasáhlo a nejde o takovou vadu v postupu žalovaného, jež by mohla přivodit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

V.J Zmatečnost formulace výroku I. rozhodnutí žalovaného

[62] Žalobní tvrzení poukazovalo na nezákonnost výroku I. rozhodnutí žalovaného vzhledem k tomu, že návrh navrhovatele SA měl být zamítnut pro nedostatek aktivní návrhové legitimace. Jak uvedeno již výše, ani soud nedostatek legitimace navrhovatele SA neshledal. Nutno navíc podotknout, že předmětný výrok, jímž žalovaný zastavil řízení o části návrhu navrhovatele SA, se fakticky dotkl toliko práv tohoto navrhovatele.

V.K Spáchání správních deliktů uzavřením dodatků č. 5 a č. 6

[63] Skutkový stav žalovaný stanovil, mimo jiných podkladů (zejména uzavřených smluvních dokumentů), zejména na základě pěti znaleckých posudků zpracovaných znalci prof. Ing. V. S., CSc., LL.M. (na základě ustanovení žalovaným), Ing. T. K., Ph.D. (na základě ustanovení žalovaným), Ing. I. J. (na objednávku navrhovatele OKs), Ing. J. F. (na objednávku vybraného uchazeče) a Ing. P. H., CSc. (na objednávku vybraného uchazeče).

[64] Na tomto místě je nutno uvést, že správní orgány (zejména žalovaný) se obsahem těchto posudků i námitkami účastníků řízení vůči jednotlivým posudkům poctivě zabývaly (žalovaný v bodech jeho rozhodnutí 257.–318., 365., 366., 418.–464., předseda Úřadu pak

např. v bodech jeho rozhodnutí 199.–211.), a jejich vyhodnocení soud považuje za správné a přezkoumatelné a výslovně na ně odkazuje.

[65] Soud se tedy neztotožnil s žalobním tvrzením, že by žalovaný posuzoval jednotlivé posudky účelově či že by nekriticky přijímal závěry plynoucí z posudku Ing. K. V daném případě též nebylo třeba vypořádávat se s námitkami žalobců např. pomocí revizního znaleckého posudku. K předmětným odborným stanoviskům žalovaný přistupoval kriticky a zabýval se zjištěnými rozpory. Takovému postupu v zásadě není co vytknout. Správní orgán totiž nemá povinnost převzít závěry znaleckého posudku naprosto mechanicky a navíc zásada volného hodnocení důkazů mu velí přistupovat k důkazům tak, aby žádnému z nich *a priori* nebyla přisuzována nadřazená pozice. Zde nutno zdůraznit, že žalovaný neopomněl podrobně se vypořádat se závěry všech shromážděných či předložených znaleckých posudků.

[66] Nezákoným nebyl ani postup žalovaného, který za účelem dostatečně zjištěného skutkového stavu rozhodl ustanovit dva znalce. V praxi žalovaného se nejedná o nic neobvyklého. Žalovaným položené otázky pak soud považuje za přiléhavé, umožňující odpověď na otázku, zda služby poskytované na základě jednotlivých dodatků měly či neměly být zadány jako samostatné veřejné zakázky v zadávacím řízení (či obráceně řečeno, zda tyto služby byly či nebyly vysoutěženy již v rámci zadávacího řízení na uzavření rámcové smlouvy). Přitom není nepodstatné, že služby poptávané v rámci dodatků č. 5 a č. 6 byly podřazeny pod službu „*Pomoc při implementaci desktopových a serverových aplikací*“, a to konkrétně do její 4. kategorie [*HW a SW instalace a opravy Mission critical systémů, HW instalace a konfigurace storage, instalace databázových SW (Informix, Oracle), instalace a administrace oper. systému BS 2000, instalace a customing aplikačního software*], služby poptávané v rámci dodatku č. 6 též do 5. kategorie [*Systémová integrace, konzultační činnost, vedení projektů*]. Vzhledem k položeným otázkám je zjevné, že znalci hodnotili též skutečnost, zda předmětné služby spadají pod pojem „systémová integrace“, jenž byl jednou z kategorií služeb označených jako „*Pomoc při implementaci desktopových a serverových aplikací*“ (jež byla jednou z podskupin druhé skupiny služeb označené jako „*Doplňkové služby*“ Přílohy 2 rámcové smlouvy).

[67] K namítanému nezohlednění znaleckého posudku prof. S. lze uvést, že důvody, pro něž žalovaný tento znalecký posudek neakceptoval (body 420.–424. jeho rozhodnutí), ob stojí. Znalci byly žalovaným předloženy 4 otázky a listinné podklady nacházející se ve správním spisu, z nichž měl vycházet. Znalec se však v rámci zkoumání obrátil na vybraného uchazeče (tedy na účastníka řízení se zájmem na výsledku řízení) a dále vycházel z jeho dodatečného vyjádření ke specifikaci obsahu plnění. Lze souhlasit s názorem žalovaného, že tak došlo k posunutí výchozího skutkového stavu, přičemž správní orgán logicky nedokáže „*vyabstrahovat závěry, při nichž nebyly informace obdržené od vybraného uchazeče jako jednoho z účastníků řízení použity*“. Nelze též pominout, že k použití daného znaleckého posudku žalovaný nepřistoupil též proto, že „*obsahuje v závěrečné posudkové části jednoznačný kladný závěr při zodpovídání položených otázek, avšak z obsahu znaleckého posudku se podává, že na minimálně část otázek lze odpovědět kladně jen za určitých podmínek (za podmínky použití obecného výkladu určitých pojmů), aniž by však byla současně předložena alternativa odpovědi a jejího odůvodnění v případě použití jiného (a konkretizace takového) výkladu těchto pojmů.*“

[68] Co se týče hodnocení znaleckého posudku Ing. K. (body 425.–435. rozhodnutí žalovaného), žalovaný výslovně konstatoval, že k některým jeho závěrům vysloveným nad rámec položených otázek (např. k ekonomickým aspektům, na jejichž základě však tento posudek nebyl postaven) při vyvozování skutkových závěrů nepřihlížel. Lze souhlasit se žalovaným, že případné pro věc nerozhodné závěry znalce nezpůsobily nepoužitelnost uvedeného posudku coby důkazu, neboť se vždy jedná o hodnocení oddělitelné. Podstatné je, že ze správního spisu, ani z napadených rozhodnutí není zřejmé, že by se žalovaný takovými vedlejšími úsudky znalce dal ovlivnit, a nehodnotil jeho závěry kriticky. Je nepochybné, že právní závěry činil žalovaný, nikoli znalec. Žalovaný se též zabýval námitkou pozměnění některých otázek znalcem s tím, že i přes tuto nepřesnost (kdy došlo k přesunutí části otázky 1. do dalších otázek) se znalec se svým úkolem vypořádal řádně a komplexně. Nezpůsobilost Ing. K. podat znalecký posudek pak neplyne ani ze znaleckého posudku č. 4 677-15-2014 zpracovaného na objednávku policie společností Česká znalecká, a. s., ve věci *Zodpovězení otázek v trestní věci obviněných V. Š., M. D., R. S. a J. Ř., ČTS: OKFK-1511-79/TČ-2012-251001*, neboť v tomto posudku je kritizován jiný znalecký posudek uvedeného znalce.

[69] Pokud pak je namítáno, že se předseda Úřadu nezabýval hodnocením znaleckých posudků, jde o tvrzení liché. V souladu se svou přezkumnou rolí se předseda Úřadu vypořádal s námitkami ohledně znaleckých posudků prof. S. a Ing. K. (body 199.–211. jeho rozhodnutí). Vzhledem k obsahu rozkladů pak nebylo nezbytné, aby analyzoval i další tři podané posudky, neboť tak dostatečně podrobným způsobem učinil žalovaný.

[70] Co se týče poukazu na chybný výklad pojmu „doplňkové služby“, z rozhodnutí žalovaného, ani předsedy Úřadu, nevyplyvá, že by správní orgány marginalizovaly poskytování služeb uvedených v části 2. přílohy č. 2 rámcové smlouvy. Podstatu jejich argumentace tvoří spíše zdůraznění nutnosti restriktivního výkladu uvedeného pojmu a pojmů jemu podřazeným (uvedeným v dané části předmětné přílohy) při hodnocení jejich obsahu z hlediska dodržování zákona o veřejných zakázkách. S tímto pohledem se soud ztotožnil, extenzivní výklad obecných pojmů vede k obcházení zákona.

[71] Nelze pak též hovořit o nepochopení vnímání mechanismu tvorby ceny ze strany žalovaného. Žalovaný konstatoval (bod. 464. jeho rozhodnutí), že podle rámcové smlouvy měla být cena za poskytnuté služby hrazena v Kč/den podle dané kategorie služeb, přičemž doplňkové služby zařazené v podskupině „*pomoc při implementaci desktopových a serverových aplikací*“ budou hrazeny v Kč za odpracované dny, zatímco dodatky č. 5 a č. 6 zavádí měsíční paušální platbu. Tento závěr plně odpovídá textaci uvedených smluvních instrumentů (srov. čl. 6 rámcové smlouvy a část. 2. její přílohy, bod C. přílohy dodatku č. 5, a bod D. přílohy dodatku č. 6).

[72] Žalovaný tedy správně vyhodnotil shromážděná skutková zjištění, tedy že služby požadované v dodatcích č. 5 a č. 6 nebyly sjednány v rámcové smlouvě a nebyly tak předmětem veřejné zakázky v zadávacím řízení. Pokud pak centrální zadavatel veřejnou zakázku na poskytování služeb obsažených v dodatku č. 5 a č. 6 nezadal některou z forem zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a uzavřel na jejich plnění smlouvu ve formě předmětných dodatků, nutno dospět k závěru, že se dopustil správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Dopustil-li se

pak centrální zadavatel těchto deliktů, nepochybně mu za jejich spáchání mohla být žalovaným uložena pokuta.

[73] V této souvislosti se soud ztotožnil s výkladem § 3 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, jak jej provedl žalovaný v bodech 493.–505. jeho rozhodnutí. Podle uvedeného ustanovení je centrální zadavatel plně odpovědným za zákonnost zadávacího řízení realizovaného v rámci centrálního zadávání. Jedná se o odpovědnost objektivní s jediným možným liberačním důvodem, totiž že k porušení zákona *došlo jednáním či opomenutím zadavatele*. Žalovaný srozumitelně vysvětlil důvody, pro něž v daném případě nelze zadavatele považovat, která porušení zákona způsobila. V tomto ohledu je nerozhodné, zda zadavatel byl iniciátorem či aktivním účastníkem kontraktačních procesů, podstatné je zejména to, zda jím předané podklady či informace mohly centrálního zadavatele uvést v omyl o povaze či obsahu požadovaných služeb. Tak tomu ovšem zjevně nebylo. Byl to právě centrální zadavatel, který jako smluvní strana rámcové smlouvy a prováděcí smlouvy měla posoudit, zda zadavatelem požadované plnění odpovídá obsahu rámcové smlouvy či nikoli. Pokud při tomto hodnocení centrální zadavatel pochybil, je v souladu s § 3 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách plně odpovědný za porušení zákona. Na tom nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že plnění bylo sjednáno na účet zadavatele, ani to, že zadavatel předmětné dodatky též podepsal.

V.L Uložení zákazů plnění dodatků č. 5 a č. 6

[74] Žalovaný též správně posoudil otázku subjektů, jimž uložil zákaz plnění předmětných dodatků. Pokud jej tedy uložil i zadavateli, nebyl tento postup v rozporu s předchozím závěrem, že správní delikt spáchal pouze centrální zadavatel. Je nepochybné, že pojem „zadavatel“ použitý v 118 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách v sobě v případech centrálního zadávání zahrnuje jak osobu zadavatele, tak (a to primárně) osobu centrálního zadavatele. Účelem uvedeného ustanovení je nepochybně zajištění efektivní nápravy v situaci uzavření smlouvy v rozporu se zákonem. Pokud tedy byla smlouva (zde předmětné dodatky) centrálním zadavatelem uzavřena na základě rámcové smlouvy na účet zadavatele, který navíc svým podpisem ke smlouvě přistoupil, je zcela logické, že zákaz plnění takové smlouvy se bude vztahovat nejen na centrálního zadavatele (který spáchal správní delikt), tak na zadavatele (jenž za porušení zákona při centrálním zadávání odpovědný v daném případě není). Ustanovení § 118 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách se pak nepochybně uplatní též tehdy, kdy „zadavatel“ smlouvu uzavřel na základě rámcové smlouvy, ačkoli tak učinit neměl. Zde ostatně tkví též smysl § 114 odst. 2 písm. c) téhož zákona.

[75] Neudržitelná je též žalobní argumentace spočívající v tvrzené nevykonatelnosti uložených zákazů plnění smlouvy. Jak trefně konstatoval žalovaný (bod 534. jeho rozhodnutí), z textu dodatků č. 5 a č. 6 logicky nevyplývá závislost poskytování služeb podle předchozích smluvních instrumentů na poskytování služeb podle dodatků č. 5 a č. 6, ale spíše naopak závislost poskytování některých služeb podle dodatku č. 5 na poskytování služeb podle předchozích ujednání (zejména dodatku č. 1) a dále závislost poskytování některých služeb podle dodatku č. 6 na poskytování služeb podle dodatku č. 5.

[76] Pokud pak bylo odkazováno na důvody hodné zvláštního zřetele bránící uložení zákazů plnění smlouvy [§ 118 odst. 3, odst. 5 písm. b) zákona o veřejných zakázkách], i zde

se soud ztotožnil s komplexním hodnocením dané problematiky žalovaným (body 513.–537. jeho rozhodnutí). Žalovaný zejména postupoval správně, pokud akceptoval názor účastníků řízení, že řádná výplata části sociálních dávek je nesporným veřejným zájmem. Tento veřejný zájem pak poměřoval s veřejnými zájmy, na nichž je postaven zákon o veřejných zakázkách. Za situace konkurenčních veřejných zájmů pak nezbývalo než setrvat na podmínce jednoznačně plynoucí z § 118 odst. 5 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, totiž že zadavatel musí naplnění důvodů hodných zvláštního zřetele *prokázat*. Tak se však nestalo. Žalovaný tedy, přestože nerozporoval obtíže, které mohou uložením zákazů plnění smlouvy objektivně vzniknout, uložením těchto zákazů nepochybil, zůstalo-li u účastníků řízení pouze u poměrně obecných tvrzení.

[77] Na uvedeném pak ničeho nezměnila ani skutečnost, že žalovaný uložený zákaz plnění smluv neodložil tak, jak učinil ve svém původním rozhodnutí. Uvedené rozhodnutí bylo v rámci správního řízení zrušeno a účastníkům řízení z něj nevzniklo žádné legitimní očekávání.

IV. Závěr a náklady řízení

[78] Soud tedy shledal námitky žalobců neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žaloby jako nedůvodné podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[79] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli (žaloby byly jako nedůvodné zamítnuty), a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

[80] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 28. března 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu