



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 Husseiniho, Ph.D., v právní věci žalobce: **Advokátní kancelář Němec, Bláha & Navrátilová, s. r. o.**, se sídlem náměstí Praha 8, Prvního pluku 206/7, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Praha 2, Vyšehradská 16, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 1. 2014, č.j. ÚOHS-R42/2013/VZ-748/2014/310/PMa,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

[1] Osoba zúčastněná na řízení (dále též „zadavatel“) zadávala veřejnou zakázku s názvem „*Hromadné správy a vymáhání pohledávek vzniklých v resortu Ministerstva spravedlnosti*“

ČR“ formou otevřeného řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni zahájení zadávacího řízení (dále též „zákon o veřejných zakázkách“), jehož oznámení bylo v Informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 8. 6. 2010 pod evidenčním číslem 60046007. Dne 23. 7. 2010 zadavatel pod č. j. 49/2010-INV-Z/22 rozhodl o zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. d), e) zákona o veřejných zakázkách. V odůvodnění uvedl, že po přezkoumání zadávacích podmínek *„dospěl k závěru, že koncepce zadání neodpovídá řešení této problematiky, tj. cíli rychlejšího a účinnějšího vymáhání pohledávek“*. Dalším důvodem pro zrušení zadávacího řízení zároveň shledal skutečnost, že *„financování Veřejné zakázky není z rozpočtu Ministerstva spravedlnosti dostatečně zajištěno a to vzhledem k ponížení střednědobého výdajového rámce na rok 2011, tzn. zadavatel nedisponuje finančními prostředky na pokrytí závazku z případně uzavřené smlouvy“*. Žalobce proti tomuto rozhodnutí zadavatele brojil a po neúspěšném námitkovém řízení podal žalovanému návrh na přezkoumání předmětného úkonu zadavatele.

[2] Žalovaný ve věci rozhodl nejprve rozhodnutím ze dne 21. 3. 2011, č.j. ÚOHS-S349/2010/VZ-1253/2011/520/DŘÍ. V něm dospěl k závěru, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, a to tím, že zrušil zadávací řízení, aniž byly splněny podmínky podle § 84 téhož zákona (výrok I.). Za spáchání tohoto správního deliktu pak zadavateli uložil pokutu ve výši 100 000 Kč (výrok II.). V odůvodnění žalovaný zejména uvedl, že ke zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách musí být v něm uvedené podmínky splněny kumulativně. Podstatná změna okolností přitom musí nastat v průběhu zadávacího řízení. V daném případě ovšem k takové změně došlo až po zrušení předmětného zadávacího řízení. Nedostatek finančních prostředků (zvýšením částky povinně vázaných rozpočtových prostředků zadavatele) vznikl na základě usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Zadávací řízení však bylo zrušeno již dne 23. 7. 2010. Po zrušení zadávacího řízení je datován i dopis ministra financí zadavateli ze dne 12. 8. 2010. Současně žalovaný konstatoval, že skutečnost navýšení vázaných výdajů zadavatele o částku 501 489 000 Kč usnesením vlády č. 552/2010 lze považovat za objektivní, nepředvídatelnou a na vůli zadavatele nezávislou okolnost. Snížení části rozpočtu zadavatele „Ostatní věcné výdaje“ (z níž měla být hrazena veřejná zakázka) z 5 905 700 000 Kč na 5 142 595 000 Kč ale nelze s ohledem na celkovou výši veřejné zakázky (120 000 000 Kč na dobu pěti let) považovat za podstatnou změnu okolností. Takovou změnou, která by z hlediska faktické možnosti financování veřejné zakázky měla znamenat zásadní zásah do finanční situace zadavatele, by bylo např. nepřidělení původně přislíbené dotace, prohlášení konkursu, vstup do likvidace apod. Zadavatel neprokázal, že snížení rozpočtových prostředků mělo přímý dopad na financování veřejné zakázky. Na věci nic nemění ani „Zápis z porady vedení“ zadavatele ze dne 19. 7. 2010, z něhož nelze pro obecnost jeho formulace dovodit přímý dopad na možnost či nemožnost financování předmětné veřejné zakázky. Závěry studie společnosti KPMG Advisory, s. r. o., ze dne 12. 8. 2009 ohledně nevýhodnosti původně zvoleného řešení předmětu veřejné zakázky pak byly zadavateli známy již před zahájením zadávacího řízení.

[3] Žalovaný v uvedeném rozhodnutí dále shledal, že pro zrušení zadávacího řízení nebyly dány ani důvody podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Pokud pak šlo o hledisko náležitosti odůvodnění, bylo rozhodnutí zadavatele dostačující, určité a tedy učiněné v souladu s § 84 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách. K návrhu žalobce na zrušení

předmětného rozhodnutí zadavatele ze dne 23. 7. 2010 pak žalovaný uvedl, že vzhledem k okolnostem není náprava nezákonného postupu zadavatele formou nápravného opatření možná, neboť v zadávacím řízení nelze pokračovat. V zadávacím řízení nebyly v okamžiku jeho zrušení podány žádné nabídky a lhůta pro jejich podání již uplynula. Žalovaný při posuzování možnosti aplikace nápravného opatření současně přihlédl i k analýze společnosti KPMG Advisory, s. r. o., ze dne 12. 8. 2009, v níž byl postup zamýšlený realizací veřejné zakázky, tedy zapojení externího subjektu, označen za nejméně výhodný, a naopak jako nejvýhodnější byla zadavateli předložena možnost realizovat předmět veřejné zakázky interními zdroji.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal zadavatel rozklad, na jehož základě předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „předseda Úřadu“) rozhodnutím ze dne 13. 12. 2011, č. j. *ÚOHS-R78/2011/VZ-17515/2011/310/JSI*, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění předseda Úřadu uvedl, že dospěl k pochybnostem, zda jsou závěry žalovaného ohledně zrušení zadávacího řízení natolik srozumitelné, aby naplnily zásadu dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a přezkoumatelnosti. Žalovaný zejména nedostatečně posoudil rozhodný okamžik, kdy se zadavatel dozvěděl o podstatné změně okolností, a to zvláště s ohledem na Zápis z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. Obsah tohoto zápisu přitom naznačuje, že by zde mohla být příčinná souvislost mezi informací o snížení rozpočtových prostředků v něm deklarovanou a zrušením zadávacího řízení. Předseda Úřadu se neztotožnil ani s definitivním tvrzením žalovaného, že zadavatel neprokázal, že snížení rozpočtových prostředků mělo přímý dopad na financování dané veřejné zakázky. V rámci správního řízení by přitom bylo zcela jistě možné zjistit i informace o tom, jaká zadávací řízení byla v rozhodné době (ke dni 19. 7. 2010) zahájena, jakou hodnotu měly konkrétní zakázky, vztah hodnoty těchto zakázek k pokynu k jejich zrušení a jaká zadávací řízení byla na základě pokynu z porady vedení skutečně zrušena. Žalovaný měl zadavatele vyzvat k doplnění podkladů takovým způsobem, aby byly uvedené souvislosti spolehlivě zjištěny či vyvráceny.

[5] Žalovaný tudíž pokračoval v řízení a po jeho doplnění rozhodl dne 21. 1. 2013 pod č. j. *ÚOHS-S349/2010/VZ-1219/2013/523/DŘI* tak, že návrh žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele zamítl, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. V odůvodnění konstatoval, že mezi důvody pro zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách lze obecně zařadit nedostatek finančních prostředků potřebných k plnění veřejné zakázky. Tento nedostatek ovšem musí být zároveň nepředvídatelný a nezávislý na vůli zadavatele. Žalovaný v této souvislosti poukázal na bod 8. „*Ekonomická situace resortu, úspory*“ Zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. Žalovaný neobdržel žádný dokument, který by potvrzoval, že zadavatel před datem 19. 7. 2010 získal informaci od Ministerstva financí o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu. Následné události však bez pochyb dokládají, že tato informace byla založena na reálných základech a zadavateli byla známa již dne 19. 7. 2010. Navýšení vázaných výdajů zadavatele mělo za následek zkrácení „Ostatních věcných výdajů“ v rozpočtu zadavatele (z nichž měla být financována i předmětná veřejná zakázka) z 5 905 700 000 Kč na 5 142 595 000 Kč. Tuto skutečnost lze považovat za objektivní, nepředvídatelnou a na vůli zadavatele nezávislou okolnost, která nastala v období mezi datem

13. 7. 2010, kdy došlo ke jmenování nové vlády prezidentem republiky, a datem 19. 7. 2010, kdy již tato informace byla známa zadavateli, jak plyne ze Zázpisu z porady vedení zadavatele.

[6] V daném případě není nutné za podstatnou změnu okolností považovat až samotné vydání usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010, neboť toto usnesení je pouze formálním projevem existence podstatné změny okolností, které však pro zadavatele existovaly již dříve. Vázat existenci daného důvodu pro zrušení zadávacího řízení na tento závazný dokument by bylo nepřipustným formalizmem. Rozhodující bylo, že zadavatel získal informace, že dojde ke změně okolností, a dále skutečnost, že tyto informace byly následně závazně potvrzeny a tak učiněny reálnými. V daném případě tak byly naplněny podmínky pro zrušení předmětného zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

[7] Žalovaný se zabýval též otázkou přímého dopadu snížení rozpočtových prostředků na financování předmětné veřejné zakázky. Na základě porady vedení zadavatele byla (vyjma jednoho hrazeného z velké části z prostředků EU) zrušena všechna zadávací řízení, která u zadavatele probíhala ke dni 19. 7. 2010. Částku 763 000 000 Kč, o niž byly zkráceny ostatní výdaje zadavatele a s níž zadavatel počítal pro úhradu probíhajících veřejných zakázek, je nutno považovat za natolik vysokou, že má přímý dopad na možnost financování předmětné veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou 120 000 000 Kč bez DPH. Podstatné je, že zadavatel zrušil v zásadě všechna probíhající zadávací řízení. Učinil tak v rámci několika dnů, tedy bez zbytečného odkladu, pořadí jednotlivých zrušení je tudíž irelevantní. Závěrem žalovaný dodal, že z hlediska náležitosti odůvodnění bylo rozhodnutí zadavatele dostačující, určité a tedy učiněné v souladu s § 84 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách.

[8] Proti tomuto druhému rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který předseda Úřadu nyní žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014, č. j. ÚOHS-R42/2013/VZ-748/2014/310/PMa, zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. V odůvodnění v první řadě uvedl, že žalovaný v druhém rozhodnutí dospěl ke stejným skutkovým zjištěním jako v původním řízení, tato však jinak právně posoudil, a to i s přihlédnutím k právnímu názoru obsaženému v prvním rozhodnutí předsedy Úřadu o rozkladu zadavatele. Změnu v právním posouzení pak žalovaný řádně odůvodnil. Dále předseda Úřadu konstatoval, že zadavatel postupoval správně, pokud zadávací řízení zrušil bez zbytečného odkladu poté, co se dozvěděl o snížení rozpočtu, aniž by vyčkával vydání oficiálního právního aktu. Tímto postupem zadavatel šetřil výdaje jednotlivých uchazečů o veřejnou zakázku, neboť zadávací řízení zrušil co nejdříve a k jeho zrušení došlo před uplynutím lhůty pro podání nabídek. Informace uvedená v bodu 8. Zázpisu z porady vedení zadavatele přitom není příliš obecná, jednoznačně z ní plyne, že zadavatel neobdrží očekávané rozpočtové prostředky určené k uhrazení veřejné zakázky. Po zahájení správního řízení již navíc byla informace o snížení rozpočtu zadavatele potvrzena usnesením vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Žalovaný se též řádně zabýval otázkou, jak konkrétně se redukce rozpočtu zadavatele projevila v jeho schopnosti plnit své závazky. Zadavatel v tomto ohledu po výzvě předložil žalovanému dostatečné podklady. Závěry žalovaného pak podporuje i zadavatelem doložený seznam zadávacích řízení zrušených zadavatelem po obdržení informace o snížení rozpočtu.

[9] Nedůvodnou pak byla též námitka žalobce, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí pouhých 2,3 % z částky 5,1 mld. Kč představující položku rozpočtu zadavatele „Ostatní

věcné výdaje“, z něž měla být veřejná zakázka hrazena. Je totiž nepodstatné, jakou částku představovala předpokládaná hodnota veřejné zakázky z celkové částky příslušné části rozpočtu zadavatele, neboť nelze bagatelizovat ostatní mandatorní výdaje zadavatele a zejména vysoký schodek jeho rozpočtu. Snížení rozpočtu přitom bylo nepředvídatelnou okolností.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[10] Ve včas podané žalobě žalobce namítl, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná. Na straně zadavatele nebyla splněna ani jedna z podmínek předpokládaných zákonem pro zrušení zadávacího řízení. Zadavatel tudíž nebyl oprávněn předmětné zadávací řízení zrušit hned z několika důvodů.

[11] Zrušení zadávacího řízení bylo v první řadě předčasné. V prvním rozhodnutí ze dne 22. 3. 2011 žalovaný ve věci považoval za rozhodující usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Ve druhém rozhodnutí však vycházel z toho, že podstatný je Zápis z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. V těchto rozhodnutích tak žalovaný na základě týchž podkladů dospěl ke zcela opačným právním i skutkovým závěrům. Takový postup žalovaného odporuje principu ochrany legitimních očekávání, jakož i § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. K řešení příslušné otázky přitom žalovaný v novém řízení ani neprovedl další dokazování. Pokud žalovaný v novém řízení zamýšlel učinit z týchž důkazů zcela opačné skutkové závěry, měl této změně v odůvodnění rozhodnutí věnovat mimořádnou pozornost, a své aktualizované závěry měl jasně a přesvědčivě konfrontovat se závěry z původního řízení.

[12] Preferencí Zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010 žalovaný zcela ignoroval možnost, že by vláda posléze svým usnesením zredukovala zadatelův rozpočet v menší míře nebo dokonce vůbec. Dokud předmětné informace o plánované změně poměrů nebyly vtěleny do hmatatelné a oficiální podoby v podobě usnesení vlády, bylo třeba je považovat za čistou spekulaci. Na základě spekulace přitom nelze zrušit zadávací řízení. Zadavatel mohl případně vyčkat do okamžiku, kdy bude informace o údajném zkrácení rozpočtu postavena najisto. V dané věci přitom nehrozilo bezprostřední „nebezpečí z prodlení“, uzavření smlouvy by bylo otázkou minimálně týdnů. Ze Zápisu z porady vedení zadavatele přitom nelze vysledovat žádnou konkrétní okolnost, která by zadavatele opravňovala aplikovat § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Zápis je velmi obecný. Lze z něj vyčíst pouze to, že zadavatel byl Ministerstvem financí informován o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu. Taková informace je pro zrušení předmětného zadávacího řízení příliš neurčitá. K tomuto závěru ostatně dospěl i žalovaný v bodě 56. prvního rozhodnutí.

[13] Žalobce dále namítl, že v daném případě neexistoval dostatečně závažný důvod pro zrušení zadávacího řízení. I bez ohledu na okamžik snížení rozpočtu zadavatele totiž zůstalo otázkou, zda toto krácení rozpočtu bylo natolik závažným, aby jím zadavatel mohl platně odůvodnit zrušení zadávacího řízení. Žalovaný se vůbec nezabýval otázkou, jak konkrétně se redukce rozpočtu zadavatele projevila v jeho schopnosti plnit své závazky, resp. brát na sebe závazky nové. Dle žalovaného sice bylo prokázáno, že u zadavatele objektivně došlo ke

snížení disponibilních rozpočtových prostředků, avšak nebylo vedeno žádné dokazování v tom směru, zda toto snížení mělo za následek objektivní neschopnost zadavatele plnit v budoucnu to, k čemu by se uzavřením smlouvy v předmětném zadávacím řízení zavázal. Zadavatel mohl mít naplánována jiná úsporná opatření. V takovém případě by pak žalovaný nemohl dospět k závěru, že snížení rozpočtu bez dalšího znamenalo neschopnost zadavatele plnit závazek, který by na sebe předmětnou veřejnou zakázkou vzal. Žalovaný měl dokazováním zjistit, že souhrn všech plánovaných mandatorních výdajů zadavatele by v rozhodném období překročil jeho plánované příjmy. Žalovaný se však spokojil s pouhým tvrzením zadavatele o nemožnosti financování dané veřejné zakázky.

[14] Položka rozpočtu zadavatele „Ostatní věcné výdaje“ byla zkrácena z cca 5,9 mld. Kč na cca 5,1 mld. Kč. Předpokládaná hodnota zrušené veřejné zakázky (120 000 000 Kč) tak činí pouhých 2,3 % dané rozpočtové položky. Tato částka by navíc nebyla hrazena jednorázově. Očekávatelné roční náklady zadavatele na tuto veřejnou zakázku by tak byly ještě výrazně nižší. Tyto okolnosti zavádějí důvodnou pochybnost, zda zkrácení rozpočtu zadavatele skutečně mohlo mít za následek neschopnost zadavatele veřejnou zakázku financovat. V této souvislosti ovšem žalovaný neopatřil, ani neprovedl žádné důkazy.

[15] Velmi sporným je pak i závěr správních orgánů, že zkrácení rozpočtu zadavatele bylo možné považovat za nepředvídatelnou okolnost. V roce 2010 probíhala celosvětová ekonomická krize. V jejím důsledku docházelo u mnoha států, a též u České republiky, k prohlubování jejich finančních problémů, které se projevovaly zejména růstem deficitu veřejných financí. Skutečnost, že veřejný sektor se s tímto trendem bude muset vyrovnat formou úsporných opatření, bylo možno očekávat i v České republice. Koncem května 2010 proběhly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a bylo možno jasně předvídat, že jedním z prvních kroků nové vlády bude nutně zavedení úsporných opatření. Zároveň již od počátku června, tj. ještě před zahájením předmětného zadávacího řízení bylo zřejmé, že i přes volební vítězství ČSSD bude vláda sestavena z představitelů pravicových a středopravicových stran. Již tou dobou tedy bylo velmi nepravděpodobné, že by se rozpočty jednotlivých resortů mohly navyšovat. Naopak, každý zasvěcený pozorovatel, a tedy i zadavatel, důvodně očekával, že rozpočty jednotlivých organizačních složek budou kráceny.

[16] Nahlíží-li tedy žalovaný nově na existenci závažných okolností odůvodňujících zrušení zadávacího řízení extenzivním způsobem, nelze dospět k jinému závěru, než že budoucí snížení rozpočtu zadavatele bylo jasně a důvodně předvídatelné již od počátku června 2010, tj. ještě před tím, než bylo zadávací řízení zahájeno. Za shora uvedené situace se jeví velmi zvláštní, že zadavatel dne 4. 6. 2010 (těsně před očekávanou změnou svého politického vedení) zahájil zadávací řízení na veřejnou zakázku o předpokládané hodnotě 120 000 000 Kč, o níž pak tentýž zadavatel později prohlásil, že by její naplnění nevedlo k vytčenému cíli. Jde o mimořádně lehkovážné a nezodpovědné jednání, jímž jsou poškozeni všichni potenciální dodavatelé. Sám žalobce před oznámením o zrušení zadávacího řízení zahájil „přípravné práce“ směřující k podání nabídky, s čímž byly spojeny nezanedbatelné náklady. Byl tak znevážen celý institut veřejných zakázek. Zadavatel je přitom ústředním orgánem státní správy.

[17] Rozhodnutí správních orgánů jsou vnitřně nesourodá a protiřečí si. Není-li třeba vyčkávat, až k relevantní změně okolností skutečně dojde a bude jasně zakotvena v nějakém

dokumentu, znamená to, že důvody pro zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách jsou naplněny již v okamžiku, kdy se zadavatel jakkoliv, třeba i jen v obecné rovině, dozví o plánované změně okolností. Potom je však třeba zadavateli přičíst k tíži, že zadávací řízení v dané věci vůbec zahájil, neboť přímé i nepřímé signály o snižování rozpočtů jednotlivých ministerstev byly zcela zřetelné již před tím. Skutečnost redukce rozpočtu byla zřejmá již před jmenováním vlády. Dle názoru žalovaného tak příslušné okolnosti předvídané zákonem nastaly vlastně ještě před zahájením zadávacího řízení. Tudíž podmínky pro jeho fakultativní zrušení nebyly naplněny. V případě původního názoru žalovaného pak tyto podmínky také nebyly naplněny, neboť rozhodná okolnost (usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010) nastala až po zrušení zadávacího řízení.

[18] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[19] Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že s námitkou předčasnosti zrušení zadávacího řízení na základě Zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010 se vypořádal již v bodech 27. a násl. rozhodnutí předsedy Úřadu. Žalovaný přitom dospěl ke stejným skutkovým závěrům jako v původním řízení, pouze tato skutková zjištění jinak právně posoudil, nebylo tedy třeba znovu provádět dokazování. Současně byly dostatečně vysvětleny důvody, pro něž žalovaný dospěl k opačnému závěru než ve svém původním, posléze zrušeném rozhodnutí. Zadavatel již po poradě vedení konané dne 19. 7. 2010 věděl, že jeho rozpočtové prostředky budou zkráceny a nebude tedy schopen veřejnou zakázku realizovat. Postupoval proto správně, pokud zadávací řízení zrušil bez zbytečného odkladu. Vydání oficiálního dokumentu, kterým by byla informace o snížení rozpočtu potvrzena, není podmínkou pro zrušení zadávacího řízení. Informace o budoucím krácení finančních prostředků přitom byla určitá. Z bodu 8. zápisu vyplývá, že zadavatel neobdrží očekávané rozpočtové prostředky, které jsou určeny k uhrazení veřejné zakázky.

[20] Žalovaný se v řízení zabýval otázkou, zda se krácení rozpočtu zadavatele projeví v jeho schopnosti plnit závazky, a vedl k ní dokazování. Poměrná hodnota předmětné veřejné zakázky (2,3 % z částky 5,1 mld. Kč) pak s přihlédnutím k vysokému schodku rozpočtu zadavatele a ostatním mandatorním výdajům není podstatná.

[21] K námitce ohledně předvídatelnosti zkrácení rozpočtu zadavatele žalovaný konstatoval, že zadavatel nemohl při zadání veřejné zakázky znát výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, ani to, jak se případná úsporná opatření dotknou jeho resortu. Pokud zadavatel vycházel při oznámení zahájení zadávacího řízení ze schváleného rozpočtu, nemohlo být následné snížení tohoto rozpočtu považováno za zadavatelem předvídatelnou okolnost. Zadavatel nemůže být nucen realizovat veřejnou zakázku v situaci, kdy by neměl neplánovaně dostatek prostředků k jejímu plnění. Napadené a původní rozhodnutí žalovaného si neprotiřečí. K názoru vyjádřenému v původním rozhodnutí již nelze dále přihlížet, neboť bylo zrušeno. Relevantní je tedy názor obsažený v napadeném rozhodnutí.

[22] Na základě uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[23] Žalobce v podání ze dne 18. 6. 2014 uvedl, že závěr o tom, kdy se zadavatel dozvěděl o snížení disponibilního výdajového rámce, je skutkovou okolností, nikoli právním závěrem. Žalovaný tudíž nedospěl ke stejným skutkovým závěrům jako v původním řízení a odůvodnění jeho rozhodnutí je tak nepřesvědčivé. Nepodloženým a nepřiměřeně zjednodušujícím byl i názor žalovaného o nedostatku finančních prostředků zadavatele pro úhradu předmětu plnění veřejné zakázky. Závažnost a faktický dopad snížení výdajového rámce na situaci zadavatele žalovaný nehodnotil. Zde je mimořádně důležitým též poměr předpokládané hodnoty zrušené veřejné zakázky k celkové částce příslušné části rozpočtu zadavatele. Tato hodnota je ve vztahu k dané části rozpočtu i po snížení zcela marginální. Argument žalobce nebyl přesvědčivým způsobem vyvrácen. Výsledky voleb pak byly známy již 29. 5. 2010, k zadání veřejné zakázky však došlo až dne 4. 6. 2010. Tou dobou již navíc bylo zřejmé, že vláda bude zformována ze stran pravicové koalice a že napříč rezorty budou přijata zásadní úsporná opatření. Zadavateli tak muselo být známo, že nastane citelné zkrácení jeho rozpočtu. Žalobou napadené rozhodnutí předsedy Úřadu a druhé rozhodnutí žalovaného si protiřečí a jsou vnitřně rozporná. Dospěl-li žalovaný k závěru, že zadavatel nemusel vyčkávat na formalizaci snížení výdajových rámců v závazném dokumentu, pak to znamená, že zadavatel neměl zadávací řízení vůbec zahajovat. Již tím porušil zákon o veřejných zakázkách. Neformální informace a signály o plánovaném snižování veřejných rozpočtů totiž byly zřetelné již při zahájení zadávacího řízení. Otázku vědomosti zadavatele o omezení výdajového rámce tedy nelze pojímat tak extenzivně, jak to učinil žalovaný. Pokud by tomu tak bylo, tak by snížení výdajových rámců nebylo skutečností, která by nastala „v době od zahájení zadávacího řízení“.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[24] Osoba zúčastněná na řízení v podání ze dne 12. 6. 2014 odkázala na argumentaci, kterou uplatnila v průběhu správního řízení.

VI. Posouzení věci soudem

[25] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.

[26] Podstatou sporu je v daném případě oprávněnost použití § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách zadavatelem při zrušení předmětného zadávacího řízení. Soud se ztotožnil s právním hodnocením podaným předsedou Úřadu v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

[27] Ustanovení § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách reglementuje tzv. fakultativní důvody pro zrušení zadávacího řízení, tedy podmínky, při jejichž nastoupení je na zvážení zadavatele, zda zadávací řízení zruší nebo ne. Při této úvaze je ovšem zadavatel časově

omezen, neboť k případnému zrušení zadávacího řízení musí přistoupit bez zbytečného odkladu.

[28] Podle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách pak může zadavatel zrušit zadávací řízení, pokud odpadly důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností, které nastaly v době od zahájení zadávacího řízení a které zadavatel s přihlédnutím ke všem okolnostem nemohl předvídat a ani je nezpůsobil.

[29] Z uvedeného plyne, že důvod pro zrušení zadávacího řízení spočívající v odpadnutí důvodů pro jeho pokračování je podmíněn kumulativním splněním čtyř předpokladů: 1. odpadnutí důvodů pro pokračování zadávacího řízení bylo zapříčiněno podstatnou změnou okolností, 2. ke změně okolností došlo po zahájení zadávacího řízení (a současně před zrušením zadávacího řízení), 3. tuto změnu nemohl zadavatel předvídat, 4. a zároveň tuto změnu nezpůsobil. Je zřejmé, že při zkoumání oprávněnosti postupu zadavatele je třeba zabývat se primárně splněním zmiňovaných podmínek, a to vždy na základě konkrétních skutkových zjištění.

[30] V daném případě směřuje žalobcova argumentace do závěru žalovaného o splnění uvedených podmínek, a to s výjimkou podmínky 4.

[31] Žalobce v první řadě namítl, že zrušení zadávacího řízení bylo předčasné. Měl za to, že za okamžik, s nímž by bylo možné spojovat změnu okolností, lze považovat toliko usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Soud se však ztotožnil s názorem správních orgánů, že v daném případě by byl takový závěr poněkud zjednodušující a zejména formalistický.

[32] Předmětná problematika má svůj základ zejména v povaze „změny okolností“, jež měly nastat. Zde má soud v první řadě za to, že změna rozpočtové (či obecněji finanční) situace zadavatele může být takovou změnou okolností, která vyústí v odpadnutí důvodů pro pokračování zadávacího řízení (viz též komentářovou literaturu, např. *Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 553, či Podešva, V. a kol.: Zákon o veřejných zakázkách: komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2011*). Zda je taková změna relevantní z hlediska aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, ovšem bude záviset na jejích detailech.

[33] Pokud pak jde o otázku, „kdy“ ke změně rozpočtové situace zadavatele dochází, je třeba z hlediska aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách odlišovat formální a materiální stránku. Je vcelku zřejmé, že z čistě formálního hlediska a též z pohledu rozpočtových předpisů, je podstatný správní akt, jímž je taková změna vyjádřena. V nyní souzené věci by v této souvislosti šlo hovořit o zmiňovaném usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Současně je však tento akt třeba považovat za výsledek určitého procesu. Zároveň je tento akt formalizovaným vyjádřením materiální informace o snížení rozpočtu. Ve věci je předmětem sporu zejména to, kdy se o materiální podstatě dané informace zadavatel relevantně [z hlediska aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách] dozvěděl.

[34] Řešení hospodářské krize a jejích důsledků je předmětem celospolečenské diskuze. Na straně veřejné moci je k jednání v tomto ohledu předurčena primárně její exekutivní složka, byť některé její kroky mohou vyžadovat schválení složkou jinou (a to zejména zákonodárnou,

např. při schvalování státního rozpočtu). V rámci odborného diskurzu dochází k předkládání a posuzování návrhů, jakým způsobem na ekonomické potíže reagovat. Při řešení vzrůstajícího deficitu veřejných financí se samozřejmě naskýtají různé ekonomické nástroje. Jedním z legitimních nástrojů státu je nepochybně i zásah do výdajové stránky veřejných rozpočtů. V daném případě se exekutiva zabývala výběrem opatření k zabezpečení podílu deficitu veřejných rozpočtů na hrubém domácím produktu. Je zřejmé, že v průběhu tohoto procesu vrcholícího usnesením vlády o vázání výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol a o snížení vybraných nároků z nespotřebovaných výdajů dochází jednak ke konkretizaci a upřesňování informace, který ekonomický nástroj a v jakém rozsahu bude použit, jednak k opakované výměně mezi Ministerstvem financí a jednotlivými správci rozpočtových kapitol.

[35] Lze předpokládat, že těsně před vydáním dotčeného usnesení disponuje Ministerstvo financí dostatečně konkrétními informacemi o tom, jaká opatření a v jakém rozsahu se budou s vysokou mírou pravděpodobnosti uplatňovat vůči jednotlivým správcům rozpočtových kapitol. Finální schválení takových opatření příslušným orgánem je samozřejmě zcela nezbytnou podmínkou jejich platnosti a účinnosti, při aplikaci § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách však tato skutečnost může hrát sice podstatnou, ale přesto sekundární roli.

[36] Tak tomu bylo i v daném případě. Zde je zcela zásadním dokumentem Zápis z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. Porady se zúčastnili ministr spravedlnosti, tři jeho náměstci a vrchní ředitelka sekce kabinetu ministra. Zápis obsahuje mimo jiné bod 8. „*Ekonomická situace resortu, úspory*“, který zní:

„● *Obtížná finanční situace dosahující aktuálně podfinancování i mandatorních agend*

- *Ministerstvo financí informovalo MSp o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu*

Úkol: *navrhnout a realizovat úsporná opatření, zrušit zadávacích řízení s nejvyššími nároky na rozpočet*

Odpovědný: *nám. K. ve spolupráci se všemi vedoucími sekcí*

[37] Tento bod zápis sice nevypovídá o detailech rozpočtové situace zadavatele, to ostatně ani není jeho úkolem. Co je však podstatné, je z něj zřejmé, že zadavatel obdržel od Ministerstva financí informaci o dalším ponížení výdajového rámce rozpočtu. Jestliže se již na základě takové informace zadavatel rozhodl přistoupit ke zrušení zadávacích řízení, z hlediska podmínek § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách tak příslovečně vstoupil na tenký led. Vycházel totiž z informace, o níž lze předpokládat poměrně vysokou míru konkrétnosti, ale která ještě nebyla formalizována usnesením vlády. Zde je však významné, že dne 28. 7. 2010, tedy pět dnů po zrušení předmětného zadávacího řízení byla informace o podstatném vázání výdajů rozpočtové kapitoly zadavatele a o snížení vybraných nároků z nespotřebovaných výdajů potvrzena vydáním usnesení vlády č. 552/2010.

[38] V této souvislosti nelze opomenout, že ke zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách může zadavatel přistoupit pouze za podmínky, že tak učiní *bez zbytečného odkladu*. Jak správně podotkl předseda Úřadu, bezodkladným zrušením zadávacího řízení zadavatel zabránil tomu, aby případní uchazeči zvažující účast v zadávacím

řízení nevynakládali zbytečné transakční náklady, a to tím spíše, že tak zadavatel učinil ještě v rámci běžící lhůty k podání nabídek a zároveň v situaci, kdy ještě žádná nabídka podána nebyla.

[39] Pokud pak žalobce ve vztahu k uvedenému poukázal na změnu právních a skutkových závěrů na základě týchž podkladů a na porušení principu ochrany legitimních očekávání, nutno uvést, že se mýlí. Zde je třeba uvést, že není v rozporu se zákonem, pokud orgán rozhodující o odvolání (rozkladu) má na hodnocení spisových podkladů jiný právní názor než správní orgán prvního stupně. Naopak, jedná se o samou podstatu odvolacího řízení. Ostatně je též zásadou, že rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek. Závěry obsažené v prvním rozhodnutí žalovaného současně nemohly u žalobce vyvolat žádná legitimní očekávání, jednalo se o rozhodnutí dosud nepravomocné.

[40] Nelze též souhlasit s tvrzením žalobce, že žalovaný v druhém rozhodnutí dospěl na základě týchž podkladů ke zcela opačným skutkovým závěrům. V prvé řadě nutno uvést, že v rámci nového řízení před žalovaným došlo k doplnění podkladů ze strany zadavatele. Co je však pro danou námitku podstatným, hodnocení, zda pro aplikaci dotčeného ustanovení zákona o veřejných zakázkách je zásadním usnesení vlády či zda postačuje zápis z porady vedení zadavatele, je zcela jednoznačně závěrem právním, nikoli skutkovým. Na základě týchž podkladů nedošlo ke změně skutkového stavu, již v rámci prvního rozhodnutí se žalovaný zabýval i obsahem Zápisu z porady vedení zadavatele. V rámci druhého rozhodnutí však nedošlo k tomu, že by žalovaný shledal, že z tohoto zápisu plynou jiné skutečnosti. Veden závazným právním názorem předsedy Úřadu žalovaný pouze přehodnotil význam těchto skutečností z hlediska jejich subsumpce pod § 84 písm. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Tento právní závěr pak dostatečným způsobem odůvodnil.

[41] Preferencí Zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010 přitom žalovaný neignoroval možnost, že by vláda posléze svým usnesením zredukovala zadavatelův rozpočet v menší míře nebo dokonce vůbec. Jak uvedeno již výše, zadavatel svým postupem, který byl na jedné straně bezodkladný, na straně druhé však byl učiněn ještě před formálním stvrzením získaných informací o snížení rozpočtu, poměrně značně riskoval. Pokud by totiž k onomu formálnímu stvrzení v daném rozsahu nedošlo, bylo by nutno dospět k závěru o nezákonnosti postupu zadavatele. Tento závěr je z rozhodnutí správních orgánů jasně patrný, byť *implicitě*.

[42] Žalobce dále namítl, že v daném případě neexistoval dostatečně závažný důvod pro zrušení zadávacího řízení. Žalobce v této souvislosti poukázal zejména na poměr výše zbývajících částí žalobcova rozpočtu „Ostatní věcné výdaje“ (cca 5,1 mld. Kč) k předpokládané výši předmětné veřejné zakázky (120 mil. Kč na pět let). I s touto problematikou se správní orgány dle soudu zabývaly dostatečným způsobem. Nelze též dospět k závěru, že by v tomto ohledu nevedly žádné dokazování. Ostatně k dokazování v tomto směru byl žalovaný zavázán prvním rozhodnutím předsedy Úřadu a v novém řízení tak učinil (viz zejména usnesení ze dne 4. 10. 2010, č. j. ÚOHS-S349/2010/VZ-14793/2010/520/DŘÍ, a vyjádření zadavatele ze dne 12. 10. 2010 s přílohami). Žalobce na danou problematiku nahlíží poměrně subjektivně (což ovšem lze pochopit). Při objektivním pohledu však nelze přehlédnout, že došlo k velmi razantnímu snížení na výdajové straně rozpočtu zadavatele. Zásadní relevanci má též skutečnost, že zadavatel na základě informace o snížení rozpočtu přistoupil ke zrušení všech

zahájených a dosud neukončených zadávacích řízení, a to s jedinou řádně odůvodněnou výjimkou.

[43] Soud pak neshledal sporným ani závěr správních orgánů, že zkrácení rozpočtu zadavatele bylo možné považovat za nepředvídatelnou okolnost. Jak uvedeno již výše, podstatnou je v daném případě konkrétnost informace o snížení výdajové stránky rozpočtu. Žalobce přitom přiléhavou argumentaci správních orgánů (viz zejména bod 82. druhého rozhodnutí žalovaného či bod 27. druhého rozhodnutí předsedy Úřadu) dovádí *ad absurdum*. Je zcela zřejmé, že ke zrušení zadávacího řízení mohl zadavatel přistoupit až v okamžiku, kdy mu byl s vysokou mírou pravděpodobnosti znám konkrétní rozsah snížení rozpočtu. Nelze tedy přistoupit na tvrzení, že snížení rozpočtu muselo být žalobci zřejmé již před samotným zahájením zadávacího řízení. Ano, zadavatel mohl do jisté míry předpokládat, že rozpočtová situace se nebude vyvíjet expanzivním směrem. Podstatnou je ovšem již zmiňovaná konkrétnost informace o snížení rozpočtu zadavatele a o jeho rozsahu. Informace v takové míře konkrétnosti, která by u zadavatele měla vyvolat závěr, že předmětnou veřejnou zakázku nemá vůbec zadávat, resp. že by měl zadávací řízení zrušit dříve, než jak učinil, zadavatel neměl. Takovou informaci rozhodně nebyla jak probíhající celosvětová ekonomická krize, projevující se též růstem deficitu veřejných financí, tak výsledky voleb Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, či předpoklad, že i přes volební vítězství ČSSD bude vláda sestavena z představitelů pravicových a středopracicových stran.

[44] V této souvislosti pak nelze pak hovořit ani o tom, že by rozhodnutí správních orgánů byla vnitřně nesourodá a protiřečila si. K takovému závěru lze dospět pouze velmi extenzivním výkladem jejich obsahu. Z rozhodnutí správních orgánů je jasně patrná konzistentní myšlenková linie týkající se aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Jak soud uvedl již výše, závěr o splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení je závislý na konkrétních skutkových okolnostech dané věci. Správní orgány dotčené ustanovení vyložily správně, se zdůrazněním jednotlivých skutečností, které ve svém souhrnu jeho uplatnění v daném případě umožnily.

VII. Závěr a náklady řízení

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

[46] 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak

neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení takové důvody ani netvrdila).

P o u ě 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 27. dubna 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu