



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **SURMET, s. r. o.**, se sídlem Úslavská 2357/75, Plzeň, zastoupen Mgr. Ing. Jiřím Vogeltanzem, advokátem, se sídlem Veverkova 1, Plzeň, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2013, č. j. ÚOHS-R129/2013/VZ-21809/2013/310/BVÍ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2015, č. j. 31 Af 204/2013 - 68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) ze dne 26. 10. 2015, č. j. 31 Af 204/2013 - 68 (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2013, č. j. ÚOHS-R129/2013/VZ-21809/2013/310/BVÍ (dále „napadené rozhodnutí“), a dále se domáhá též zrušení napadeného rozhodnutí.

Napadeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce, kterým se domáhal zrušení rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 4. 2013, č. j. ÚOHS-S759/2012/VZ-7144/2013/511/KČe (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) ve věci přezkoumání úkonů zadavatele, a rozhodnutí žalovaného bylo potvrzeno.

Napadené rozhodnutí navazovalo na řízení o veřejné zakázce zadané Ministerstvem zemědělství (dále jen „zadavatel“). Zadavatel zadal veřejnou zakázku s názvem „Zajištění letecké hasičské služby v roce 2013 až 2015 ve vymezených částech České republiky“ v režimu otevřeného řízení, jehož oznámení bylo uveřejněno dne 20. 3. 2012 v informačním systému veřejných zakázek pod ev. č. 210029, a dále v Úředním věstníku Evropské unie pod ev. č. 2012/S 64-104577. Zadavatel poté, co vybral dne 19. 9. 2012 nabídku žalobce jako nejvhodnější, vydal dne 15. 11. 2012 rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení s odkazem na ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť v souvislosti s přípravou rozpočtu rezortu pro rok 2013 došlo u zadavatele ke krácení objemu finančních prostředků předpokládaných na realizaci předmětu plnění veřejné zakázky, a zadavatel tak nedisponoval finančním objemem nezbytným pro zajištění předmětu plnění veřejné zakázky. Žalobce nejprve podal proti rozhodnutí zadavatele námitky, zadavatel však námitkám nevyhověl. Žalobce proto podal dne 19. 12. 2012 žalovanému návrh dle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o veřejných zakázkách na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Rozhodnutím žalovaného byl tento návrh zamítnut, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 nebo 2 téhož zákona. Žalovaný shledal postup zadavatele zákonným s tím, že vzhledem k tomu, že zadavatel neměl přímý vliv na konečnou skladbu a výši svého rozpočtu, jednalo se o objektivní důvod nezávislý na vůli zadavatele. Žalovaný proto shledal návrh žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele s návrhem na zrušení rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení jako nedůvodný. Rozhodnutí žalovaného bylo poté potvrzeno napadeným rozhodnutím.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí **žalobu** ke krajskému soudu, v níž označil napadené rozhodnutí za nezákonné pro nesprávné posouzení otázky zákonnosti zrušení zadávacího řízení, které učinil zadavatel. Žalobce v žalobě zopakoval argumenty, které již uplatnil v předchozím správním řízení – důvod zrušení zadávacího řízení byl vymezen vágně a tudíž nepřezkoumatelně, v okamžiku rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nebyl ještě ani předložen Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu, zadavatel na okolnosti, které by podle něho měly být důvodem ke zrušení zadávacího řízení, předem pamatoval v obchodních podmínkách, a také podle žalobce dodatečná argumentace číselnými údaji nedostačuje pro závěr, že na straně zadavatele nastal takový nedostatek finančních prostředků, který by byl způsobit odůvodnit učiněné zrušení zadávacího řízení s tím, že výše předmětného ukazatele musela být zadavateli známa dokonce v době, kdy nabídka žalobce byla vybrána jako nejvhodnější. Žalobce rovněž uvedl, že podle zákona č. 462/2012 Sb. mohla vláda rozhodnout o použití příjmů Pozemkového fondu na danou věc (zadavatel mohl předpokládat možnost kompenzace chybějících prostředků právě z jiných zdrojů), a konečně zadavatelem je Česká republika a konstatování, že si zadavatel nerozhoduje o svém rozpočtu nelze docela přijmout, jelikož závazky vzniklé z činnosti organizačních složek jsou závazky státu, a tento má rezervu v rámci celé kapitoly státního rozpočtu, ze které by mohlo být čerpáno pro danou zakázku.

Krajský soud se v odůvodnění **napadeného rozsudku** nejprve vypořádal s námitkou žalovaného, že chybné označení pasivně legitimovaného subjektu v tomto případě zakládá právní důvod k odmítnutí žaloby. Žalovaný měl podle krajského soudu pravdu v tom ohledu, že žalobce chybně označil jako žalovaného přímo jeho předsedu, tato chyba žalobce však není natolik závažná, aby jakýmkoliv způsobem znemožnila právem

pokračování

předpokládané a stranami zamýšlené následky. Krajský soud poté přistoupil k meritornímu projednání žaloby a konstatoval, že soudní přezkum v tomto případě není určen k přezkumu rozhodnutí zadavatele, ale k přezkumu rozhodnutí žalovaného. Jestliže žalobce tvrdí, že *„Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobce v tom, že se jím potvrzuje rozhodnutí předcházející, též nezákonné, namísto toho, aby se takové rozhodnutí měnilo či rušilo.“*, pak je jeho žaloba přezkoumatelná jen v nejobecnější rovině.

Ve vztahu k tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení se krajský soud plně ztotožnil se závěry žalovaného, že již v prvním rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení je jasně vymezen důvod pro zrušení zadávacího řízení, a to omezení finančních prostředků v souvislosti s přípravou rozpočtu ministerstva zemědělství. Ze strany žalovaného tak nebyla nesprávně posouzena otázka tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí zadavatele. Podstata věci je založena na zodpovězení otázky, zda zadavatel poté, co vybral dne 19. 9. 2012 nabídku žalobce jako nejvhodnější, byl oprávněn zrušit zadávací řízení s odkazem na ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.

Žalovaný nezpochybňoval, že k naplnění důvodů pro zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách je třeba splnění podmínek uvedených žalobcem, tedy má platit, že 1.) důvod musí být neočekávaný, 2.) vnějšími okolnostmi zapříčiněný; 3.) nedostatek finančních prostředků musí skutečně nastat, 4.) a to v průběhu zadávacího řízení a samozřejmě před rozhodnutím o zrušení řízení, 5.) musí být způsobilý zadavatele při pokračování v řízení vystavit nepříznivé situaci a 6.) zadavatel ho musí v rozhodnutí dodatelům řádně objasnit. Ze žaloby vyplývá především to, že žalobce se neztotožnil s naplněním bodu 3.), tedy že nedostatek finančních prostředků v době zrušení zadávacího řízení skutečně nenastal, neboť v daném okamžiku nebyl ještě ani předložen Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu.

Krajský soud citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 3 As 263/2014 - 40, a dále uvedl, že návrh zákona o státním rozpočtu předložený dne 21. 11. 2012 byl v pořadí druhým návrhem státního rozpočtu. Krajský soud konstatoval, že žalovaný případně poukazuje na vývoj přípravy státního rozpočtu pro rok 2013 s tím, že jak zamítnutý návrh zákona o státním rozpočtu, tak i následně schválený návrh stanovovaly výši ukazatele „Podpora lesního hospodářství“ v částce 250.000.000 Kč. Zároveň souhlasil se žalovaným, že v souzené věci není zcela podstatný samotný návrh státního rozpočtu, ale především schválení příslušné kapitoly návrhu státního rozpočtu, a to kapitoly 329 – Ministerstvo zemědělství pro rok 2013, ze kterého je jednak patrné snížení rozpočtu zadavatele a zároveň je z něj patrné, že oproti původně zamítnutému návrhu zákona o státním rozpočtu pro rok 2013 nedošlo k žádné změně. Samotné schválení návrhu státního rozpočtu ať již následně vládou, nebo Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, tak reálně fixovalo pouze stav, kterého si musel být zadavatel vědom již od schválení prvního návrhu státního rozpočtu na rok 2013 a který byl následně potvrzen schválením příslušné kapitoly druhého návrhu státního rozpočtu pro rok 2013. Z ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), plyne, že zadavatel měl v případě schválení příslušné kapitoly poměrně vysokou míru jistoty o výši svého budoucího rozpočtu a to navíc za situace, kdy schválená výše příslušné kapitoly státního rozpočtu odpovídala předcházejícímu návrhu.

V nyní souzené věci byl zadavatel v situaci, kdy rozhodnutím jiného státního orgánu došlo ke krácení jeho příjmů. Je tedy zřejmé, že nebylo volbou zadavatele omezení vlastních příjmů o více než 40 %, ale jednalo se o situaci vzniklou vně zadavatele, který byl nucen na ni reagovat. Zároveň zadavatel byl ve stavu podstatné míry jistoty v tom, jaká bude výše jeho rozpočtu. Lze souhlasit se žalobcem, že argument schválením tzv. kapitolního sešitu byl zadavatelem užit nejdříve v rozhodnutí o námitkách, nicméně již rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení mělo věcnou oporu v přípravě státního rozpočtu a vycházelo z nikoliv hypotetických odhadů, případně prognóz. Samotné doplnění rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení v rozhodnutí o námitkách je sice nevhodné a nesprávné, nicméně samo o sobě nemůže mít vliv na posouzení zákonnosti závěru zadavatele o zrušení zadávacího řízení.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 8. 2015, č. j. 3 As 263/2014 - 40, v případě legislativních kroků jde i o dobu, kdy tyto kroky mají být přijaty a schváleny příslušné normy. V souzené věci krajský soud vzal za evidentní, že příprava státního rozpočtu na rok 2013 probíhala, schválení příslušné kapitoly bylo její součástí. Rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení bylo vydáno 15. 11. 2012, námitky byly žalobcem podány 29. 11. 2015, dne 10. 12. 2015 (pozn. NSS: *správně má být rok 2012*) bylo rozhodnuto zadavatelem o nevyhovění námitkám a dne 19. 12. 2012 byl návrh státního rozpočtu schválen vládou. Požadavek na učinění legislativních kroků, odůvodňujících zrušení zadávacího řízení, byl učiněn v realitě přijímání zákonů prakticky v bezprostřední návaznosti, přičemž rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení věcně i obsahově korelovalo s výsledkem legislativního procesu přijímání státního rozpočtu pro rok 2012. (pozn. NSS: *správně má být rok 2013*) Ze všech uvedených důvodů měl krajský soud za to, že pro zrušení zadávacího řízení postačovalo schválení příslušné kapitoly státního rozpočtu s vědomím zadavatele o navazujících legislativních krocích.

Zároveň krajský soud nepovažoval za důvodnou ani argumentaci, že mohlo být k financování zakázky využito případné rozhodnutí vlády podle zákona č. 462/2012 Sb. o použití příjmů Pozemkového fondu na podporu lesního hospodářství na zabezpečení vápnění lesů v letech 2012 a 2013 ve výši 140 mil. Kč, neboť splnění uvedeného nezáleželo na vůli zadavatele veřejné zakázky, nýbrž na rozhodnutí vlády jako kolektivního orgánu, které není možné s jistotou do budoucna předvídat ani očekávat. Stejně tak neshledal soud důvodnou ani argumentaci, že zadavatelem veřejné zakázky je Česká republika a proto není pravdou, že zadavatel nerozhoduje o svém rozpočtu. In concreto je veřejná zakázka financovaná jednou organizační složkou státu, která má na tvorbu vlastního rozpočtu omezený vliv. Samozřejmě i zde platí, že následné zásahy do struktury výdajů státního rozpočtu použitím jiné kapitoly státního rozpočtu nejsou odvislé od vůle jediné organizační složky státu. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že zadavatel musel o snížení výši svého rozpočtu vědět už v době přípravy prvního návrhu státního rozpočtu na rok 2013, tedy i v době, kdy byla nabídka žalobce vybrána jako nejvýhodnější. Je možné, že údaj o snížení svého rozpočtu zadavatel disponoval již v době uváděné žalobcem, nicméně to není pro posouzení právní otázky, zda mohl zrušit zadávací řízení ve vazbě na přípravu rozpočtu pro rok 2013, relevantní. Bylo by sice možné chápat tuto skutečnost jako překážku zrušení zadávacího řízení, neboť nedostatek finančních prostředků by nebyl neočekávaný, nicméně soud považoval za relevantní okamžik pro učinění si závěru o zrušení zadávacího řízení tu chvíli, kdy dochází k definitivnímu závěru

pokračování

o výši příslušné kapitoly státního rozpočtu s přímou vazbou na schválení návrhu státního rozpočtu, k čemuž došlo až následně po výběru nejvhodnější nabídky. Neočekávanost jako jeden z důvodů pro zrušení zadávacího řízení v souzené věci je třeba spatřovat v meziročním snížení objemu finančních prostředků mezi roky 2012 a 2013, neboť zadávací řízení bylo zahájeno dne 20. 3. 2011 (*pozn. NSS správně se jedná o datum 20. 3. 2012*). Skutečnost, že zadavatel mohl mít povědomí o snížení finančních prostředků v průběhu roku 2012 i ve vazbě na první návrh státního rozpočtu pro rok 2013, není relevantní, neboť podmínka „neočekávaného“ snížení finančních prostředků byla splněna v průběhu zadávacího řízení. Krajský soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Stěžovatel nejprve zrekapituloval průběh dosavadního řízení a uvedl, že stále napadá postup zadavatele veřejné zakázky, který cca dva měsíce poté, co vybral nabídku žalobce jako nejvhodnější, přijal rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, aniž by toto své rozhodnutí odůvodnil takovým způsobem, tj. takovými konkrétními skutečnostmi, jejichž prostřednictvím by si mohl vybraný uchazeč učinit o oprávněnosti rozhodnutí závěr.

Stěžovatel považuje zrušení zadávacího řízení za nezákonné. Důvod zrušení zadávacího řízení byl vymezen vágně, tudíž nepřezkoumatelně. Dotčena tak byla zásada transparentnosti zadávacího řízení. Až po zrušení zadávacího řízení zadavatel prostřednictvím rozhodnutí o námitkách doplňoval svá konstatování číselnými údaji. Popíralo by princip transparentnosti, když by za účelem ověření vágního a nepřezkoumatelného důvodu zrušení zadávacího řízení byl dodavatel nucen vynaložit kauci, a tuto oželeť v případě potvrzení důvodů pro zrušení zadávacího řízení prostřednictvím skutečností, které zadavatel označí až v řízení před žalovaným. V okamžiku rozhodnutí nebyl předložen Poslanecké sněmovně návrh zákona o státním rozpočtu. Zadavatel na okolnosti, které měly být důvodem ke zrušení zadávacího řízení, pamatoval v obchodních podmínkách (zadavatel si vymíní právo „upravovat plnění podle této smlouvy v závislosti na přidělení finančních prostředků ze státního rozpočtu“). Ani dodatečná argumentace číselnými údaji nedostačuje pro závěr, že na straně zadavatele skutečně nastal takový nedostatek finančních prostředků, který by byl způsobilý odůvodnit zrušení zadávacího řízení. Zadavatel argumentoval snížením finančního objemu na rozpočtový ukazatel Podpory lesnímu hospodářství ze 430 mil. Kč na 250 mil. Kč. Podle stěžovatele není jasné, proč by měla být částka 430 mil. Kč směrodatná. Nabídkovou cenu žalobce, 74.989.800 Kč, která je cenou za tři roky provádění letecké hasičské služby, lze k údajům rozpočtu pro rok 2013 vztahovat jen v rozsahu jedné třetiny, tj. jedná se o výdaje cca 25 mil. Kč. Zadavatel mohl předpokládat kompenzaci případného poklesu značného objemu z jiných zdrojů (podpora lesního hospodářství na zabezpečení vápnění lesů). K předložení prvního návrhu zákona došlo již 27. 9. 2012, a již tento první návrh stanovuje výši ukazatele Podpory lesnímu hospodářství v částce 250 mil. Kč. Již v době vybrání nabídky (19. 9. 2012) muselo být ministerstvu jako správci kapitoly jasno o výši předmětného ukazatele. Zadavatelem je Česká republika a stát je vybaven prostředky k překonávání omezení „zdánlivě“ plynoucích z původní skladby rozpočtu.

Stěžovatel poté specifikoval, že kasační stížnost podává z důvodu nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně odkazuje na bod 11 napadeného rozsudku, přičemž uvádí, že podstatná je otázka, zda nastaly tvrzené důvody ke zrušení zadávacího řízení. Stěžovatel odmítá závěr soudu, podle něhož bylo zrušení zadávacího řízení odůvodněno řádně. Povinnost odůvodnit rozhodnutí nelze splnit jakýmkoliv odůvodněním, nýbrž odůvodnění musí splňovat určité požadavky. Účelem odůvodnění je dát uchazeči takovou informaci, aby si mohl posoudit, zda je naplněn zákonem obecně vymezený přípustný důvod zrušení zadávacího řízení. Odůvodnění rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nebylo dostačující. Stěžovatel odmítá argument, že důvody byly do detailu rozvedeny v námitkovém řízení. Přesun argumentace zadavatele do rozhodnutí o námitkách vede k tomu, že uchazeč ztrácí základní prostředek obrany proti postupu zadavatele spočívající v námitkách a je nucen se bránit prostřednictvím správního řízení při současném vynaložení kaučních peněžních prostředků.

K bodu 12 napadeného rozsudku stěžovatel uvádí, že se nelze soustředit na otázku, zda jsou tvrzené důvody dostatečné ke zrušení zadávacího řízení bez toho, že by bylo ověřováno, zda tvrzené důvody skutečně nastaly. K bodu 16 uvádí, že soud opomíjí, že mělo-li dojít ke krácení objemu finančních prostředků, musela nastat nějaká vnější změna. Osvětlení výchozího stavu se stěžovatel nedočkal. Podle stěžovatele se jedná o změnu fiktivní, totiž že k žádnému krácení objemu finančních prostředků nedošlo.

K bodu 23 napadeného rozsudku stěžovatel uvádí, že se neztotožňuje s názorem, že i kdyby zadavatel dlouhodobě věděl o omezení finančních prostředků, nemělo by to vliv na zákonnost rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Může být sotva zákonným postupem, když zadavatel po zjištění důvodů pro zrušení řízení nejprve určí vybraného uchazeče a pak řízení zruší, aniž by se v mezidobí cokoliv změnilo.

Stěžovatel na závěr připomněl, že podle jeho názoru tvrzený důvod zrušení nebyl způsobilý vystavit zadavatele při pokračování v řízení nepříznivé situaci. Z výše uvedených důvodů stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i napadené rozhodnutí.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že kasační stížnost nemá náležitosti dle § 106 odst. 1 s. ř. s., neboť v ní není uvedeno, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu. Stěžovatel pouze zopakoval tvrzení, jež uváděl jak ve správním řízení, tak v žalobě a při jednání před krajským soudem. Stěžovatel konstatuje, že rozsudek se zakládá na nesprávném právním posouzení a odkazuje na body 11, 12, 16 a 23 rozsudku, avšak z obsahu kasační stížnosti nevyplývají žádné důvody, pro které považuje stěžovatel rozsudek za nesprávný, když všechny námitky směřují proti postupu zadavatele v zadávacím řízení. Z tohoto důvodu žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podání odmítl. Pro případ, že soud podání posoudí tak, že splňuje všechny náležitosti, podává žalovaný následující vyjádření. Z rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení vyplývá konkrétní důvod tohoto zrušení. Zákon přitom neklade na obsah rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení žádné bližší požadavky. Pokud jde o námitku přesunu argumentace zadavatele z odůvodnění rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení do rozhodnutí o námitkách, žalovaný uvádí, že

pokračování

opakovaně bylo rozhodnuto o tom, že důvod zrušení zadávacího řízení byl uveden dostatečně v samotném rozhodnutí o zrušení. Lze souhlasit se stěžovatelem do té míry, že zadavatel nemůže uvádět důvody zrušení v rozhodnutí o námitkách, či dokonce následně ve správním řízení. K této situaci však zde nedošlo. Zadavatel uvedl důvod zrušení dostatečně konkrétně a jednoznačně již v samotném rozhodnutí o zrušení, pouze jej dále rozvedl v rozhodnutí o námitkách. Jak žalovaný, tak krajský soud přezkoumával důvod uvedený v rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, což je v souladu se zákonem. Krajský soud k tomuto uvedl: „nadto byl do detailů rozveden v námitkovém řízení“. Pokud se jedná o další námitky stěžovatele, žalovaný má za to, že informace, kterými stěžovatel na základě těchto dvou rozhodnutí zadavatele disponoval ve fázi před zahájením řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, byly dostatečné pro učinění závěru, zda bylo zrušení zadávacího řízení oprávněné, či nikoliv. Není tedy možné souhlasit se stěžovatelem, pokud tvrdí, že měl být nucen vynaložit kauci pouze za účelem ověření vágního a nepřezkoumatelného důvodu zrušení zadávacího řízení.

Pokud má stěžovatel za to, že důvody, které nenastaly, nemohou být dostatečnými jen proto, že byly případně tvrzeny, nejedná se o námitku vůči napadenému rozsudku. Pokud by se jednalo o námitku ve vztahu ke snížení rozpočtu zadavatele, zadavatel od počátku odkazoval nikoliv na návrh zákona o státním rozpočtu, nýbrž na tzv. Kapitální sešit návrhu rozpočtu kapitoly 329 - Ministerstva zemědělství na rok 2013, který byl schválen dne 11. 10. 2012, a ze kterého je patrné snížení rozpočtu zadavatele. K námitce stěžovatele, že nedošlo k žádné vnější změně, žalovaný konstatuje, že za tuto změnu krajský soud správně považoval změnu výše rozpočtu mezi jednotlivými lety, přesněji „v meziročním snížení objemu finančních prostředků mezi roky 2012 a 2013“. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud v případě, že neshledá důvody pro odmítnutí kasační stížnosti, tuto jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud předně podotýká, že ačkoliv stěžovatel i žalovaný označili jako osobu zúčastněnou na řízení Ministerstvo zemědělství, Nejvyšší správní soud ze soudního spisu ověřil, že Ministerstvo zemědělství dne 10. 2. 2014 krajskému soudu sdělilo, že nebude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z tohoto důvodu s ním jako s osobou zúčastněnou na řízení nejednal jak krajský soud, tak ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Poté Nejvyšší správní soud považoval za nutné vypořádat tvrzení žalovaného, že z obsahu kasační stížnosti nevyplývají žádné důvody, pro které považuje stěžovatel rozsudek za nesprávný, když všechny námitky směřují proti postupu zadavatele v zadávacím řízení. Pokud by totiž soud dal žalovanému v tomto ohledu za pravdu, bylo by namísto ještě před věcným přezkumem kasační stížnost odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud musí předně konstatovat, že podstatnou část kasační stížnosti tvoří opakování argumentace stěžovatele (zcela shodně jako v rozkladu a v žalobě), ve smyslu pochybení zadavatele v rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Takto vedená argumentace ovšem ze své podstaty popírá smysl a účel institutu kasační stížnosti. Podle ustanovení § 102 věty první s. ř. s. je totiž kasační stížnost *opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (...) domáhá zrušení soudního rozhodnutí*. Je proto logické, že kasační stížnost nemůže být vystavěna na nesouhlasu se správním rozhodnutím, jako tomu je ve správní žalobě; pokud kasační námitky nesměřují proti napadenému rozhodnutí krajského soudu, tedy proti argumentům, které krajský soud ve svém rozhodnutí vyslovil (viz § 103 odst. 1 s. ř. s.), nelze ji meritorně projednat z důvodu nepřípustnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Pokud by taková kasační stížnost neobsahovala i námitky podřaditelné pod některý z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., musela by být odmítnuta. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 3 Azs 75/2015 - 38)

O takový případ se však nyní nejedná, neboť stěžovatel specifikoval, že kasační stížnost podává z důvodu nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem a to konkrétně nesprávného právního názoru, že rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení bylo odůvodněno dostatečně. Podle stěžovatele naopak rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nebylo dostatečné a přesun argumentace zadavatele do rozhodnutí o námitkách nebyl možný. Dále stěžovatel nesouhlasí se závěry soudu, že tvrzené důvody pro zrušení zadávacího řízení skutečně nastaly. Podle stěžovatele soud opomíjí, že mělo-li dojít ke krácení objemu finančních prostředků, musela nastat nějaká vnější změna, přičemž podle stěžovatele byla tato změna pouze fiktivní. Také nesouhlasí s názorem krajského soudu, že i kdyby zadavatel dlouhodobě věděl o omezení finančních prostředků, nemělo by to vliv na zákonnost rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Nejvyšší správní soud má proto za to, že stěžovatel konkretizoval, ačkoliv pouze stručně, v čem spočívá jeho nesouhlas s právním posouzením věci krajským soudem. Neshledal proto důvody pro odmítnutí kasační stížnosti a dále se bude zabývat věcným přezkumem kasačních námitek, které směřují do napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná**.

Podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách „(z)adavatel může bez zbytečného odkladu zrušit zadávací řízení, pouze pokud v průběhu zadávacího řízení se vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.“

Z obsahu správního spisu vyplývá, že zadávací řízení bylo zahájeno ke dni 20. 3. 2012, kdy bylo uveřejněno oznámení o veřejné zakázce. Jako předpokládanou hodnotu veřejné zakázky zadavatel v oznámení uvedl částku 75 mil. Kč a dobu trvání zakázky uvedl 15. 3. 2013 - 31. 10. 2015. Z kopie dopisu zadavatele ze dne 11. 7. 2012 vyplývá, že při přípravě státního rozpočtu uplatňoval požadavek na finanční krytí v rámci ukazatele

pokračování

Podpory lesního hospodářství v celkové výši 430 mil. Kč. Nejvhodnější nabídka byla vybrána dne 19. 9. 2012. Dne 11. 10. 2012 došlo ke schválení dotčeného kapitolního sešitu, z ukazatele kapitoly 329 Ministerstvo zemědělství vyplývá, že objem schválených finančních prostředků v rámci ukazatele Podpora lesního hospodářství činí pouze 250 mil. Kč. Poté bylo dne 15. 11. 2012 přistoupeno k rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, s odkazem na § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.

Jakékoliv zrušení zadávacího řízení v případě veřejné zakázky musí být vykládáno restriktivně, aby bylo zamezeno libovůli veřejného zadavatele, která by mohla vyústit v korupci či nepřipustnou veřejnou odplatu. Důvody, pro které lze zrušit zadávací řízení podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, musí být důvody objektivními, které stojí vně zadavatele, které atakují samotný smysl dokončení již zahájeného zadávacího řízení, které vystavují zadavatele objektivnímu riziku pro případ, že by zadávací řízení zrušeno nebylo, a které by představovaly stejně závažný a objektivní důvod pro jinou osobu v témže nebo ve srovnatelném postavení zadavatele a v týchž či srovnatelných okolnostech, za nichž má být zadávací řízení rušeno (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2 Afs 64/2009 - 109, všechna zde citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 291/2015 - 26, uvádí, že *„je nutno důvody, pro které bylo zrušeno zadávacího řízení, posuzovat na základě konkrétních skutkových okolností dané věci, přičemž je zapotřebí postavit najisto, že vzniklé situaci, mající vyústění ve zrušení zadávacího řízení, nemohl zadavatel svým jednáním objektivně předejít. Za objektivní nelze považovat takový důvod, který měl zadavatel znát na počátku zadávacího řízení.“*

Předně stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nebylo dostatečně odůvodněné, přičemž přesun do rozhodnutí o námitkách nebyl možný. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, stejně jako se žalovaným, že v rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení byl důvod pro zrušení uveden. V rozhodnutí o zrušení se uvádí: *„U zadavatele došlo v souvislosti s přípravou rozpočtu rezortu Ministerstva zemědělství pro rok 2013, ke krácení objemu finančních prostředků, předpokládaných na realizaci předmětu plnění veřejné zakázky. Po provedených úsporných opatřeních nedisponuje zadavatel finančním objemem, nezbytným pro zajištění předmětu plnění veřejné zakázky.“* Podle § 84 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen odeslat písemné oznámení o zrušení zadávacího řízení do 2 pracovních dnů po přijetí rozhodnutí všem známým zájemcům či uchazečům s uvedením důvodu. Zadavatel tak splnil zákonné předpoklady, neboť uvedl konkrétní a srozumitelný důvod pro zrušení zadávacího řízení, když odkázal na přípravu rozpočtu pro rok 2013. V námitkách proti tomuto rozhodnutí stěžovatel zadavateli vytýkal, že vymezení důvodu je vágní a argument není podložen konkrétními číselnými údaji. Zadavatel v rozhodnutí o námitkách podrobně popsal specifika přípravy rozpočtu zadavatele, přičemž důvody rozhodnutí byly rozvinuty o konkrétní číselné údaje, uvedené v tzv. Kapitolním sešitu návrhu rozpočtu kapitoly 329 - Ministerstvo zemědělství na rok 2013, schváleném dne 11. 10. 2012. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud dospěl ke správnému právnímu názoru, když potvrdil napadené rozhodnutí žalovaného, neboť ve shodě s krajským soudem a žalovaným má za to, že rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení obsahovalo odůvodnění. Přesun povinnosti odůvodnit rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení do rozhodnutí o námitkách by nebyl možný, neboť tuto povinnost stanovuje zákon v § 84 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách už pro samotné rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Zadavatel však v nyní

posuzovaném případě tuto povinnost splnil a odůvodnění pouze dále rozvedl v rozhodnutí o námitkách a podložil číselnými údaji. Jak uvedl již krajský soud, toto doplnění samo o sobě nemělo vliv na posouzení zákonnosti závěru o zrušení zadávacího řízení. Pokud důvody v rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení směřovaly k přípravě rozpočtu na rok 2013, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že schválení kapitoly státního rozpočtu, na kterou odkázal zadavatel v rozhodnutí o námitkách, bylo součástí přípravy státního rozpočtu. Rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení tak odkazovalo na proces, kterého součástí později zmíněná kapitola byla. Ačkoliv má stěžovatel za to, že rozhodnutí bylo odůvodněno nedostatečně a proto bylo nezákonné, Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí.

V průběhu celého řízení byl dále spor o to, zda v době zrušení zadávacího řízení skutečně nastal důvod pro zrušení, konkrétně nedostatek finančních prostředků. Stěžovatel měl za to, že tyto důvody nenastaly, neboť nenastala žádná vnější změna. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, že se jednalo o situaci nastalou vně zadavatele, neboť zadavatel neschvaluje svůj vlastní rozpočet. Dále bylo zřejmé, že oproti požadované částce v rámci ukazatele Podpory lesního hospodářství došlo ke snížení rozpočtu zadavatele. V průběhu zadávacího řízení tak došlo k neočekávanému snížení finančních prostředků. Stěžovatel v žalobě uváděl, že důvodem pro zrušení zadávacího řízení nemůže být krácení objemu finančních prostředků v souvislosti s přípravou rozpočtu rezortu. Krajský soud se proto podrobně zabýval otázkou, proč podle jeho názoru pro zrušení zadávacího řízení postačovalo schválení příslušné kapitoly státního rozpočtu s vědomím zadavatele o navazujících legislativních krocích. Ve vztahu k posuzovanému případu považuje Nejvyšší správní soud jeho závěry za správné, přičemž jak žalovaný, tak krajský soud, hodnotili konkrétní okolnosti případu ve vztahu k rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poukázat na odlišnost od rozsudku ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 291/2015-26, v němž Nejvyšší správní soud přezkoumával případ, kdy zadavatel (obec) zrušil zadávací řízení z důvodu nabídkové ceny, která převyšovala částku stanovenou rozpočtem obce. V daném případě zadavatel ještě před zadáním zakázky vyčlenil ve svém rozpočtu příslušnou částku, předpokládanou hodnotu však ve výzvě k podání nabídek neuvedl. Krajský soud k tomu uvedl, že nedostatek finančních prostředků pro realizaci veřejné zakázky za situace, kdy zadavatel věděl, kolik finančních prostředků měl k dispozici na její realizaci, a mohl podle toho nastavit podmínky zadávacího řízení, nelze považovat za důvod ve smyslu § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud k tomu v citovaném rozsudku uvedl následující: *„Pokud stěžovatel již na počátku zadávacího řízení (v posuzovaném případě dokonce ještě v dostatečném předstihu) věděl, že je v množství finančních prostředků určených na realizaci veřejné zakázky omezen a patřičným způsobem na to nereagoval, ačkoliv disponoval nástroji, kterými mohl dát najevo výši nabídkové ceny, která pro něj není akceptovatelná, nelze tuto skutečnost považovat za důvod hodný zvláštního zřetele, tedy důvod objektivní, stojící vně zadavatele, který není závislý na jeho vůli. Pokud by zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky jako maximální a nepřekročitelnou nabídkovou cenu, byl by oprávněn vyřadit všechny nabídky tuto cenu překračující.“*

V citovaném případě byl rozpočet zadavatele schválen zastupitelstvem obce a zadavatel věděl, kolik finančních prostředků je určeno na realizaci posuzované veřejné

pokračování

zakázky, přičemž více než tři měsíce poté, co byl seznámen s rozpočtem, uveřejnil dotčenou zakázku. Nyní posuzovaný případ se však od tohoto případu odlišuje, neboť zakázka byla zveřejněna a nejvhodnější nabídka byla vybrána dříve, než zadavatel věděl konkrétní výši finančních prostředků určených na Podporu lesního hospodářství na rok 2013.

S tím úzce souvisí kasační námitka, že na zákonnost rozhodnutí o zrušení mělo vliv i to, že zadavatel dlouhodobě věděl o omezení finančních prostředků. Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pokud zadavatel údaje o snížení svého rozpočtu disponoval již v době přípravy prvního návrhu státního rozpočtu na rok 2013, nebylo to relevantní pro posouzení právní otázky, zda mohl zrušit zadávací řízení ve vazbě na přípravu rozpočtu pro rok 2013.

S ohledem na výše citovanou judikaturu k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že délka, případně konkrétní doba vědomosti o omezení finančních prostředků má relevanci pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. V nyní posuzovaném případě je však nezbytné uvést kontext argumentace krajského soudu. Krajský soud sám uvedl, že pokud by nedostatek finančních prostředků nebyl neočekávaný, bylo by to překážkou zrušení zadávacího řízení. Posoudil však konkrétní okolnosti případu a dospěl k závěru, že podmínka neočekávanosti byla splněna, neboť za relevantní považoval okamžik, kdy došlo k definitivnímu závěru o výši příslušné kapitoly, k čemuž došlo až po výběru nejvhodnější nabídky. Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. Zadávací řízení bylo zahájeno dne 20. 3. 2012 a lhůta pro doručení nabídek byla stanovena do 9. 5. 2012. Ze správního spisu vyplývá, že v průběhu července 2012 zadavatel uplatňoval při přípravě státního rozpočtu požadavek na finanční krytí Podpory lesního hospodářství ve výši 430 mil. Kč. Zadavatel nemohl již na začátku roku 2012 znát výši rozpočtu pro rok 2013, resp. vědět, že v procesu schvalování rozpočtu nedojde ke schválení jím požadovaných finančních prostředků. Tuto kasační námitku proto Nejvyšší správní soud shledává také nedůvodnou.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel v předchozím řízení nerozporoval naplnění kritéria: *důvod musí být způsobilý zadavatele při pokračování řízení vystavit nepříznivé situaci*, Nejvyšší správní soud se v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nezabýval námitkou, kterou stěžovatel podle jeho vlastních slov pouze „připomíná“ na závěr kasační stížnosti, že tvrzený důvod zrušení nebyl způsobilý vystavit zadavatele při pokračování v řízení nepříznivé situaci.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou. S posouzením a postupem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žalobce (stěžovatel) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. července 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu