



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Jana Jiráka a Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: **společnost „CNG autobusy pro Karlovarský kraj“**
jejímiž společníky jsou
a) SOR Libchavy spol. s r. o., IČO 15030568
sídlem Dolní Libchavy 48, 561 16 Libchavy
b) Dekstra Bus a. s., IČO 05995817
sídlem Chrudimská 29, Dolní Bučice, 285 71 Vrdy
zastoupená společníkem a)

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 602 00 Brno

za účasti: **Karlovarský kraj**
sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne
22. 7. 2022, č. j. ÚOHS-24386/2022/162

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud posuzoval otázku, které námitky staví běh zadávací lhůty dle § 40 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“), a kdy končí zadávací řízení, dojde-li k jeho zrušení zadavatelem, byla-li současně stanovena zadávací lhůta.
2. Karlovarský kraj jako zadavatel zahájil dne 7. 6. 2021 otevřené řízení za účelem zadání veřejné zakázky s názvem „Nákup CNG autobusů pro Karlovarský kraj“ („veřejná zakázka“ nebo „zadávací řízení“). Zadavatel stanovil zadávací lhůtu v délce 9 měsíců, která počala plynout okamžikem skončení lhůty pro podání nabídek (12. 8. 2021). Ve lhůtě pro podání nabídek obdržel zadavatel jednu nabídku podanou žalobkyní, která byla založena smlouvou o společnosti ze dne 19. 7. 2021 za účelem podání společné nabídky do zadávacího řízení. Společníky žalobkyně jsou korporace SOR Libchavy spol. s r. o., IČO 15030865, a korporace Dekstra Bus a. s., IČO 05995817. Zadavatel následně rozhodl o zrušení zadávacího řízení podle § 127 odst. 2 písm. h) ZZVZ, neboť byl v zadávacím řízení pouze jediný účastník. Sdělení zadavatele o zrušení zadávacího řízení bylo žalobkyni doručeno dne 23. 11. 2021.
3. Žalobkyně podala dne 7. 12. 2021 námitky proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení, které zadavatel odmítl rozhodnutím ze dne 22. 12. 2021. Dne 3. 1. 2022 podala žalobkyně návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u žalovaného. V návrhu žalobkyně namítala nedostatečné vypořádání jejích námitek zadavatelem a tvrdila, že o zrušení zadávacího řízení rozhodl věcně nepřislušný orgán (rada Karlovarského kraje). Dále namítala, že ke zrušení zadávacího řízení došlo v rozporu s § 127 odst. 2 písm. h) ZZVZ, neboť zadavatel již předtím odeslal oznámení o výběru dodavatele. Poukazovala též na porušení zásad uvedených v § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ, na vznik předšmluvní odpovědnosti zadavatele a na účelovost postupu zadavatele a zneužití práva zadavatelem.
4. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 5. 2022, č. j. ÚOHS-15352/2022/500, návrh žalobkyně zamítl (výrok I.) a současně nevyhověl její žádosti o přerušování řízení (výrok II.). Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („předseda“) rozhodnutím ze dne 22. 7. 2022, č. j. ÚOHS-24386/2022/162, rozklad proti výroku I. zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil; v části směřující proti výroku II. předseda rozklad zamítl jako nepřipustný.
5. Dne 5. 8. 2022 byl předsedovi doručen podnět žalobkyně k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve vztahu k výše uvedenému rozhodnutí předsedy. Žalobkyně měla za to, že rozhodnutí předsedy je nezákonné a nicotné. Předseda totiž nebyl oprávněn o rozkladu rozhodnout věcně, nýbrž měl řízení o rozkladu zastavit pro bezpředmětnost, neboť v průběhu řízení o rozkladu uplynula zadávací lhůta ve smyslu § 40 odst. 4 ZZVZ. Tím došlo ze zákona k ukončení zadávacího řízení. Zadávací lhůta přitom dle mínění žalobkyně nebyla stavena dle § 40 odst. 2 ZZVZ, neboť podáním námitek žalobkyně proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nedošlo k aktivaci blokačních lhůt dle § 246 ZZVZ. Předseda přípisem ze dne 23. 8. 2022 žalobkyni oznámil, že přezkumné řízení zahájeno nebude. Podle jeho názoru totiž námitky žalobkyně aktivovaly blokační lhůtu dle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ, a tím došlo ke stavení zadávací lhůty dle § 40 odst. 2 ZZVZ; rozhodnutí o rozkladu tak nabylo právní moci před uplynutím zadávací lhůty.

II. Obsah žaloby

6. Žalobkyně v žalobě trvala na svém názoru, že rozhodnutí předsedy o rozkladu je nicotné, neboť předseda nebyl oprávněn řízení ukončit meritorním rozhodnutím, nýbrž byl povinen řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu pro bezpředmětnost. Výrok rozhodnutí předsedy je proto právně neuskutečnitelný, a tudíž nemůže vyvolávat právní následky.
7. Podle názoru žalobkyně její námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nemohly aktivovat blokační lhůtu podle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ, a nedošlo tak ke stavení (žalobkyně nesprávně užívá pojem „přerušeni“) zadávací lhůty dle § 40 odst. 2 ZZVZ. Podle názoru žalobkyně je § 246 odst. 1 ZZVZ koncipován tak, aby jednotlivé blokační lhůty dle písmen a), b), c) a d) na sebe těsně navazovaly. Ustanovení § 246 odst. 1 písm. a) přitom obsahuje taxativní výčet pouze tří druhů námitek, které blokační lhůtu aktivují. Podle žalobkyně se jedná o námitky ze závěrečné fáze zadávacího řízení, které mají svou „vlastní“ (nejčastěji patnáctidenní) lhůtu. Logicky sem nejsou zařazeny námitky, které tuto lhůtu nemají – námitky proti zadávací dokumentaci, při jejichž podání není možné uzavřít smlouvu, neboť dosud nebyly podány nabídky. Dále sem rovněž nepatří námitky proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení, neboť se podávají ve fázi zadávacího řízení, kdy je pojmově vyloučen podpis smlouvy. Bylo by proto nesmyslné takový podpis zakazovat. Neuvedení těchto námitek v § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ je dle žalobkyně jasným interpretačním vodítkem zákonodárce, který s nimi nespojil aktivaci blokační lhůty.
8. Výklad žalovaného, podle něž § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ zahrnuje podání jakýchkoliv námitek [nikoliv jen těch uvedených pod písm. a)] je dle žalobkyně protiústavní a nerozumný. Je absurdní zakazovat zadavateli uzavřít smlouvu, pokud zadavatel sám zrušil zadávací řízení. Jediná možnost, jak by mohl zadavatel smlouvu uzavřít by totiž spočívala v tom, že by zrušil své rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení a následně uzavřel smlouvu. Pak by se ovšem aktivovala nová samostatná blokační lhůta podle § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Teleologickou redukcí je proto třeba interpretovat § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ úžeji, než je jeho gramatický výklad, tj. že se neuplatní ve vztahu k námitkám proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení.
9. Pro posouzení věci není relevantní rozhodovací praxe žalovaného obsažená v přípisu ze dne 23. 8. 2022, neboť ta se netýká námitek proti zrušení zadávacího řízení. Rovněž další argumenty uvedené v tomto přípisu považuje žalobkyně za nesprávné. Blokační lhůta není univerzální ochranou účastníka řízení – ZZVZ předpokládá, že v průběhu správního řízení zadávací lhůta skončit může. Uplynutí zadávací lhůty v průběhu správního řízení je přirozený a akceptovaný následek – je absurdní dovozovat, že potřebujeme blokační lhůtu, abychom tento následek vyloučili.
10. Jelikož se správní řízení nezávisle na vůli žalobkyně stalo bezpředmětným, mělo být řízení zastaveno, a žalobkyni tak vznikl nárok na vrácení kauce ve výši 10 000 000 Kč. Napadené rozhodnutí předsedy je s ohledem na vše výše uvedené nicotné. Pokud by soud naznal, že nesprávný a protiústavní postup předsedy nedosahuje intenzity, pro niž je jeho rozhodnutí nicotné, pak žalobkyně navrhla, aby soud z totožných důvodů napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost.

III. Vyjádření žalovaného, osoby zúčastněné na řízení a další podání žalobkyně

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na zjevnou účelovost žalobní argumentace, která popírá dosavadní postoj žalobkyně v řízení. V něm totiž namítala, že zadavatel jí již před zrušením zadávacího řízení odeslal rozhodnutí o výběru dodavatele. Pokud by tomu tak bylo, nemohla by zadávací lhůta dle § 40 odst. 4 ZZVZ uplynout. Žalovaný rozumí snaze žalobkyně dosáhnout vrácení kaucí, ale nemůže se ztotožnit s prostředky, kterými se toho snaží dosáhnout, tedy s účelovým výkladem zákona.
12. Podle žalovaného k odeslání oznámení o výběru dodavatele nedošlo a současně nebyly naplněny podmínky pro ukončení zadávacího řízení dle § 40 odst. 4 ZZVZ, neboť došlo ke stavení zadávací lhůty dle § 40 odst. 2 ZZVZ; ustanovení § 246 odst. 1 písm. b) se vztahuje na všechny námitky ve smyslu § 241 ZZVZ. Žalobkyně nahlíží na spornou otázku pouze pohledem své situace, kdy by se zákaz uzavřít smlouvu mohl jevit jako nadbytečný. Pokud by však byl výklad žalobkyně přijat [tj. že blokační lhůta je vázána pouze na námitky uvedené v § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ], nebyly by chráněni stěžovatelé, kteří by podali námitky např. proti stanovení zadávacích podmínek, volbě druhu zadávacího řízení, režimu veřejné zakázky nebo proti postupu zadavatele směřujícímu k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení. Zadavateli by v těchto případech nic nebránilo uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, neboť v těchto případech by vůbec nedošlo k zahájení běhu blokačních lhůt podle § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ. V případě rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení není vyloučeno, že zadavatel sám nebo žalovaný takové rozhodnutí zruší. Pokud by zadavatel zadávací řízení zrušil, nic by mu v případě akceptování výkladu žalobkyně nebránilo smlouvu přesto uzavřít a nebylo by současně ani možno zakázat mu plnění takové smlouvy. Zadávací lhůta slouží k vymezení časového rámce pro potřeby zadavatele i účastníka zadávacího řízení. V jejich zájmu je férová a zákonná realizace zadávacího řízení ukončená podpisem smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky. Z tohoto důvodu je potřeba, aby případný přezkum všech možných postupů zadavatele proběhl ideálně ještě v průběhu zadávací lhůty. Žalovaný se táže, jaký jiný smysl by mělo podání návrhu požadujícího nápravu postupů zadavatele, než aby se účastníkovi zadávacího řízení dostalo šance ucházet se o veřejnou zakázku v probíhajícím zadávacím řízení. Odkazy žalobkyně na rozsudky soudů a rozhodnutí Ústavního soudu označil žalovaný za bezpředmětné; výklad teologickou redukcí nelze na projednávaný případ aplikovat. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
13. Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila s názorem žalovaného. Dále namítla, že žalobkyně jakožto společnost ve smyslu § 2716 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je non-subjektem, který nemůže být účastníkem správního nebo soudního řízení. Navrhla, aby soud žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, případně by ji jako nedůvodnou zamítl.
14. Žalobkyně v doplnění žaloby ze dne 6. 12. 2022 odmítla tvrzení žalovaného o účelovosti žaloby, neboť jen hájí svá práva a žádá vrácení kaucí. Žalovaný pomíjí, že návrh žalobkyně se stal bezpředmětným v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení v prvním stupni. Žalobkyně se rovněž nijak nevyjadřuje k tomu, zda dochází k aktivaci blokační lhůty u dalších typů námitek; považuje však za protiústavní a nesmyslné, aby tuto lhůtu aktivovaly námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. V další části žalobkyně polemizovala se závěry žalovaného, přičemž v žalobě uvedenou judikaturu považuje za přílehu pro projednávanou věc.

15. V dalším doplnění žaloby ze dne 2. 8. 2023 žalobkyně opakovala a rozhojňovala žalobní argumentaci. Nově poukázala na novelu § 246 odst. 1 ZZVZ účinnou od 16. 7. 2023, která do písm. a) nepřidala rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Žalobkyně respektuje, že blokační lhůta dle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ může být aktivována nezávisle na blokační lhůtě dle písm. a), nicméně není úmyslem zákonodárce spojovat aktivaci blokační lhůty s rozhodnutím o zrušení zadávacího řízení.

IV. Posouzení věci

16. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích.
17. Soud nepřisvědčil osobě zúčastněné na řízení, že by žalobkyně nemohla být účastníkem správního a soudního řízení. Podle § 5 odst. 1 ZZVZ se dodavatelem pro účely tohoto zákona rozumí osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně. Takto vymezený dodavatel se pak může stát účastníkem zadávacího řízení (§ 47 odst. 1 ZZVZ), podat námitky proti nesprávnému postupu zadavatele (§ 241 odst. 1 ZZVZ) a podat návrh a účastnit se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před žalovaným (§ 245 odst. 4 ve spojení s § 249 ZZVZ). Z toho vyplývá, že za účelem účasti v zadávacím řízení se může sdružit více fyzických či právnických osob, přičemž forma tohoto sdružení není zákonem předepsána. Dodavatelem tak může být i společnost ve smyslu § 2716 a násl. občanského zákoníku; skutečnost, že občanský zákoník této společnosti nepřiznává právní osobnost není pro řízení před žalovaným rozhodné, neboť ZZVZ v tomto ohledu obsahuje zřetelně autonomní úpravu. Stejná situace pak nastává i v řízení před správním soudem. Podle § 33 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) má způsobilost být účastníkem řízení ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává. Žalobkyně v postavení dodavatele má v řízeních dle ZZVZV způsobilost mít práva a povinnosti; v tomto rozsahu pak tuto způsobilost má i v řízení před správním soudem. Ostatně bylo by zcela absurdní, aby žalobkyně mohla na ochranu svých veřejných subjektivních práv vyplývajících ze ZZVZ vyvolat a účastnit se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před žalovaným, ale současně by neměla způsobilost tato svá práva hájit před správním soudem.
18. Soud tedy shledal podmínky řízení za splněné; žaloba však není důvodná.
19. Podle § 40 ZZVZ ve znění účinném do 15. 7. 2023 platilo:
- (1) Zadavatel může stanovit zadávací lhůtu, kterou se rozumí lhůta, po kterou účastníci zadávacího řízení nesmí ze zadávacího řízení odstoupit. Počátkem zadávací lhůty je konec lhůty pro podání nabídek. Zadávací lhůta musí být stanovena přiměřeně s ohledem na druh zadávacího řízení a na předmět veřejné zakázky.
 - (2) Zadávací lhůta neběží po dobu, ve které zadavatel nesmí uzavřít smlouvu podle § 246.
 - (3) Zadavatel odešle v zadávací lhůtě oznámení o výběru dodavatele, pokud
 - a) se s účastníky zadávacího řízení nedohodne jinak, nebo
 - b) nedošlo k ukončení zadávacího řízení před uplynutím zadávací lhůty.
 - (4) Pokud zadavatel v rozporu s odstavcem 3 neodešle oznámení o výběru dodavatele v zadávací lhůtě, platí, že zadávací řízení je ukončeno. Zadavatel v takovém případě účastníkům zadávacího řízení uhradí účelně vynaložené náklady spojené s jejich účastí v zadávacím řízení.
20. Podle § 246 odst. 1 ZZVZ ve znění účinném do 15. 7. 2023 platilo:
- (1) Zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem

- a) před uplynutím lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o vyloučení účastníka zadávacího řízení, o výběru dodavatele nebo proti úkonu dobrovolného oznámení o záměru uzavřít smlouvu,
- b) do doby doručení rozhodnutí o námitkách stěžovateli, byly-li námitky podány,
- c) před uplynutím lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud podané námitky odmítl,
- d) ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pokud byl návrh na zahájení řízení podán včas; zadavatel však může i v této lhůtě smlouvu uzavřít, pokud Úřad návrh zamítl nebo bylo správní řízení vedené o návrhu zastaveno a takové rozhodnutí nabylo právní moci.

21. Obecně je ukončení zadávacího řízení upraveno v § 51 ZZVZ; ustanovení § 40 odst. 4 je výjimkou z této generální úpravy, která váže ukončení zadávacího řízení *ex lege* na konec zadávací lhůty. Zadávací lhůta je přitom fakultativním prvkem zadávacího řízení – je na zadavateli, zda tento institut využije a jak dlouhou tuto lhůtu stanoví (zákon obsahuje pouze požadavek přiměřenosti a definuje počátek jejího běhu). Pokud zadavatel přistoupí ke stanovení zadávací lhůty, pak jsou účastníci zadávacího řízení v tomto časovém úseku vázáni svými nabídkami (nemohou ze zadávacího řízení odstoupit). Současně zadávací lhůta závazně vymezuje časový rámec, v němž má dojít k zadání veřejné zakázky (Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 298).
22. Smyslem stavení zadávací lhůty je zjevně to, aby tato lhůta nemohla uběhnout v době, kdy může vzniknout [§ 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ] nebo již vznikl [§ 246 odst. 1 písm. b), c) a d)] spor o správnost a zákonnost postupu zadavatele. Zákonodárce tedy zjevně nechce, aby zadávací lhůta skončila v době běžícího námitkového řízení, a tedy aby toto zadávací řízení v této době *ex lege* skončilo dle § 40 odst. 4 ZZVZ. Současně je z § 40 odst. 3 písm. b) ZZVZ zřejmé, že k ukončení zadávacího řízení dle § 40 odst. 4 ZZVZ nemůže dojít ani tehdy, bylo-li zadávací řízení před uplynutím zadávací lhůty zrušeno zadavatelem dle § 127 ZZVZ; v takové situaci je okamžik ukončení zadávacího řízení upraven v § 51 odst. 2 ZZVZ. Žalobkyně pak v podstatě tvrdí, že rozhodne-li se zadavatel zrušit zadávací řízení, pak toto rozhodnutí ani případné námitky či řízení o přezkoumání (tohoto) úkonu zadavatele nemají žádný vliv na běh zadávací lhůty, která uběhne bez ohledu na průběh a výsledek sporu o správnost a zákonnost postupu zadavatele.
23. Soud v první řadě musí odmítnout žalobní argumentaci [kterou nicméně žalobkyně ve svém posledním doplnění žaloby opouští], že § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ se vztahuje pouze na námitky uvedené v § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Posloupnost § 246 odst. 1 ZZVZ může k takovému výkladu svádět, nicméně by se jednalo o výklad rozporný s účelem blokační lhůty, kterým je zabránit zadavateli uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku v situaci, kdy mohou vzniknout nebo už panují odůvodněné pochybnosti o zákonnosti postupu zadavatele. Rozdíl mezi § 246 odst. 1 písm. a) a b) ZZVZ je zejména v tom, že k aktivaci blokační lhůty dle písm. a) dochází již na základě úkonu (rozhodnutí) zadavatele, kdežto v případě písm. b) až na základě úkonu (námitky) stěžovatele/účastníka zadávacího řízení. V písm. a) jsou pak taxativně vyjmenovány tři úkony zadavatele, které zákonodárce vyhodnotil jako natolik rizikové, že vázat počátek běhu blokační lhůty až na podání případných námitek by nemuselo postačovat (zadavatel by byl schopen smlouvu uzavřít již před podáním námitek). V těchto třech případech proto zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem po celou dobu běhu lhůty k podání námitek.

24. To ovšem neznamená, že pouze v případě těchto tří úkonů zadavatele existuje riziko uzavření smlouvy. Z § 241 ZZVZ vyplývá, že okruh úkonů či opomenutí zadavatele, proti nimž lze podat námitky, je velmi široký a rozhodně se neomezuje pouze na úkony uvedené v § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Ustanovení § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ přitom hovoří obecně o „námitkách“, které aktivují blokační lhůtu. Pokud by soud akceptoval výklad žalobkyně, pak by byla např. zcela eliminována efektivní obrana v případě postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení v rozporu se ZZVZ [§ 241 odst. 2 písm. c) ZZVZ]. Pokud by námitky proti tomuto postupu neaktivovaly blokační lhůtu dle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ, mohl by v podstatě kterýkoliv zadavatel uzavírat smlouvy na dodávky, služby či stavební práce zcela mimo režim ZZVZ, aniž by zde byla možnost účinně přezkoumat zákonnost tohoto postupu. Ostatně názor, že zadavateli brání v uzavření smlouvy v případě podání námitek dle § 241 odst. 2 písm. c) ZZVZ právě „obecné“ ustanovení § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ vyplývá přímo z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 12. 2023, č. j. 7 As 57/2023-38). Soud proto v obecné rovině shledal, že zákaz uzavřít smlouvu dle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ je aktivován podáním jakékoliv námitky vymezené v § 241 ZZVZ.
25. Za zcela umělou musí soud v této souvislosti označit konstrukci žalobkyně týkající se námitek s „vlastní“ lhůtou pro jejich podání a námitek bez této lhůty. Žalobkyně zřejmě přehlédla celkem jasnou úpravu obsaženou v § 242 ZZVZ stanovící lhůty pro podání všech námitek dle § 241 ZZVZ. V odst. 1 je stanovena obecná subjektivní lhůta, v dalších odstavcích pak objektivní lhůty. Tvrzení žalobkyně, že námitky proti zadávací dokumentaci nemají „vlastní“ lhůtu je v rozporu s § 242 odst. 1 a 4 ZZVZ. Z tohoto mylného pojetí pak už nelze dovozovat vůbec ničeho ve vztahu k námitkám proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení.
26. Zbývá tudíž posoudit, zda je dán nějaký jiný důvod pro to, aby (pouze) námitky proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení nespadaly pod § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Žalobkyně argumentuje především principem racionálního zákonodárce a domáhá se výkladu teleologickou redukcí. Jak žalobkyně správně poukazuje, těchto výkladových principů se ve své judikatuře opakovaně dotkl Ústavní soud. Předpoklad racionálního zákonodárce je dle Ústavního soudu základním východiskem interpretace práva, z něž lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo (usnesení ze dne 27. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 648/06).
27. Výklad teleologickou redukcí pak dovozuje Ústavní soud z principu právní jistoty. Ten totiž dle závěrů Ústavního soudu *„vylučuje nejen existenci otevřených teleologických mezer v zákoně, k jejichž uzavření slouží analogie, nýbrž i tzv. zakryté teleologické mezery v zákoně. O takovou mezeru se jedná tehdy, pokud dikce právní úpravy je širší, než vyžadují právní principy, hodnoty a účely, ze kterých tato právní úprava vychází. Právní předpis tedy postrádá pravidlo, které by v souladu s teleologií příslušné právní úpravy stanovilo výjimku z příliš široce pojatého pravidla. Nástrojem uzavření této zakryté teleologické mezery je odepření aplikace daného ustanovení na případy, na které sice dopadá jeho dikce, nikoli však smysl a účel (teleologická redukce). Mezní případ představuje prohlášení určité právní úpravy z teleologických důvodů za obsoletní, a tím vyloučení její aplikace vůbec.“* (nález ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 318/06). Ústavní soud tento výklad ztotožňuje s výkladem *per reductione ad absurdum*: *„[v] případě plurality interpretačních alternativ je dle něj vyloučena ta, jež vede z pohledu smyslu a účelu normy k nepřijatelným důsledkům“* (nález ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02).

28. S žalobkyní lze jistě souhlasit, že zákaz uzavřít smlouvu v situaci, kdy sám zadavatel rozhodl o zrušení zadávacího řízení, nemá valný význam. Aby však soud mohl přistoupit ke zúžení aplikace § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ, muselo by jeho použití v případě námitek proti zrušení zadávacího řízení vyvolávat negativní (protiústavní) důsledky. Sama skutečnost, že aplikace právní normy nevyvolá předpokládaný účinek, ovšem takovým důsledkem není. Jinými slovy, je-li zákonem zadavateli zakázáno uzavřít smlouvu v situaci, kdy smlouvu uzavřít nehodlá, pak se taková úprava může jevit nadbytečná, nicméně nemá na své adresáty žádné (natož protiústavní) dopady.
29. „Nadbytečnost“ této úpravy se pak ukáže jako lichá v okamžiku, kdy se podíváme na širší kontext věci spočívající právě v regulaci zadávací lhůty. Úpravu obsaženou v § 246 odst. 1 písm. b) a v § 40 odst. 2 ZZVZ je totiž nutno vnímat jako spojité nádoby. Jak bylo výše uvedeno, smyslem stavení zadávací lhůty je zjevně to, aby tato lhůta nemohla uběhnout v době, kdy může vzniknout [§ 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ] nebo již vznikl [§ 246 odst. 1 písm. b), c) a d)] spor o správnost a zákonnost postupu zadavatele. Soud přitom neshledává žádné důvody pro závěr, že bylo záměrem zákonodárce opustit tento princip v případě rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení. Naopak z obecné úpravy obsažené v § 51 odst. 2 lze bezpochyby dovodit, že pravidlem má být ukončení zadávacího řízení až poté, co jsou vypořádány námitky proti takovému rozhodnutí (je pravomocně rozhodnuto o tom, zda postup zadavatele spočívající ve zrušení zadávacího řízení byl v souladu se zákonem). Soudu pak není zřejmé, proč by tomu mělo být jinak v případě, že se zadavatel (fakultativně) rozhodne pro použití zadávací lhůty. I v tomto případě by přece měl být výsledek stejný, tj. mělo by být postaveno najisto, zda zadavatel postupoval v souladu se zákonem, ještě před ukončením zadávacího řízení. Z relevantní právní úpravy přitom nelze dovodit, že by úmyslem zákonodárce bylo, aby se zadávací lhůta nestavila v případě námitek proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení.
30. Výklad, podle něž se v případě podání námitek proti rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení staví zadávací lhůta, umožňuje zadavateli a následně případně žalovanému přezkoumat tento úkon zadavatele a případně (při zjištění nezákonnosti) provést nápravu. Tento výklad nemá žádné negativní (protiústavní) důsledky, a naopak sleduje smysl námitkového řízení (náprava vad a uzavření smlouvy v zadávací lhůtě). Oproti tomu výklad zastávaný žalobkyní, tedy že uvedené námitky zadávací lhůtu nestaví, může vést k ukončení zadávacího řízení *ex lege* dle § 40 odst. 4 ZZVZ, aniž by byl postup zadavatele věcně posouzen. Zda budou námitky věcně posouzeny nebo nikoliv by přitom záviselo na délce zadávací lhůty stanovené zadavatelem a průběhu námitkového řízení. Takový výklad dává dle názoru soudu značný prostor pro libovůli na straně zadavatele i žalovaného, přičemž to, zda budou námitky věcně posouzeny, závisí na předem zčásti neznámých a nejistých skutečnostech. Takový výklad dle názoru soudu zasahuje ústavně nepřipustným způsobem do principu právní jistoty a též do práva stěžovatelů na spravedlivý proces před žalovaným ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Není to tedy výklad žalovaného, nýbrž výklad žalobkyně, který má protiústavní důsledky, a proto jej nelze použít.
31. Pro úplnost soud podotýká, že za negativní (protiústavní) důsledek výkladu zvoleného žalovaným nepovažuje ani „nevrácení“ kauce, kterou žalobkyně zaplatila v souvislosti s podáním svých námitek proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení (§ 255 ZZVZ). Soud připomíná, že žalovaný námitky žalobkyně pravomocně zamítl podle § 265 písm. a) ZZVZ, a kauce proto v souladu se zákonem připadla státu. Žalobkyně přitom v žalobě nijak věcně nepolemizovala se závěry žalovaného a předsedy, které vedly k zamítnutí

jejích námitek. Nevrácení kauce tak není důsledkem protiústavního výkladu žalovaného, nýbrž důsledkem nedůvodnosti námitek žalobkyně.

32. Konečně soud nemá za to, že by výše uvedené závěry byly zpochybněny novelou provedenou zákonem č. 166/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Ze skutečnosti, že do § 246 odst. 1 písm. a) ZZVZ tato novela „nepřidala“ rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, nelze dle názoru soudu dovozovat, že námitky proti tomuto rozhodnutí neaktivují blokační lhůtu dle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Jak bylo výše osvětleno, rozsah písm. b) nezávisí na rozsahu písm. a), takže jakékoliv upřesňování rozsahu písm. a) nemůže mít žádný vliv na výklad rozsahu písm. b).
33. Při aplikaci výše uvedené argumentace na projednávaný případ se soud shoduje se závěry předsedy obsaženými v jeho oznámení ze dne 23. 8. 2022. Lhůta pro podání nabídek v dané věci skončila dne 12. 8. 2021, a tímto dnem počala běžet zadávací lhůta v délce devíti měsíců. Dne 7. 12. 2021 podala žalobkyně námitky proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení, čímž aktivovala blokační lhůtu podle § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ, a zároveň tím došlo ke stavení zadávací lhůty dle § 40 odst. 2 ZZVZ. Do té doby ze zadávací lhůty uplynuly 3 měsíce a 25 dnů. Zadávací lhůta byla stavena od 7. 12. 2021 do 3. 3. 2022 (60 dnů po zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele). Zadávací lhůta by tak uplynula až dne 9. 8. 2022; již dne 22. 7. 2022 – tedy v otevřené zadávací lhůtě – však nabylo právní moci rozhodnutí předsedy o rozkladu. Tím bylo zadávací řízení ukončeno dle § 51 odst. 2 písm. c) ZZVZ. K aplikaci § 40 odst. 4 ZZVZ tudíž nebyly vytvořeny podmínky s ohledem na § 40 odst. 3 písm. b) téhož zákona. Jelikož předseda nevydal své rozhodnutí po ukončení zadávacího řízení, nelze toto rozhodnutí považovat za nicotné ani – z pohledu žalobních námitek – za nezákonné. K zastavení řízení pro bezpředmětnost pak logicky nebyly splněny podmínky.

V. Závěr a náklady řízení

34. Soud tedy shledal námitky žalobkyně 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.
35. 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá 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.
36. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

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.

Brno 26. března 2024

Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu