

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **BRICK - STAV CZ a. s.,** se sídlem Vráto 101, České Budějovice, zastoupen Mgr. Petrem Smejkalem, advokátem se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Větřní,** se sídlem Na Žofíně 191, Větřní, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, č. j. 30 Af 65/2013 - 70,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2015, č. j. 30 Af 65/2013 - 70, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil k žalobě žalobce rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 4. 2013, č. j. ÚOHS-R243/2012/VZ-6486/2013/310/RBu, a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2012, č. j. ÚOHS-S280/2012/VZ-14923/2012/522/NGl, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále krajský soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15.342 Kč.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že rozhodnutím žalovaného byl zamítnut návrh žalobce na zrušení rozhodnutí, kterým bylo ze strany osoby zúčastněné na řízení (dále též „zadavatel“) zrušeno podle ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) zadávací řízení u veřejné zakázky „*Stavební úpravy – zateplení panelového domu Sadová 298-299, Větřní 382 11*“ ze dne 25. 4. 2012. Důvodem pro zrušení bylo to, že rada obce usnesením č. 101/2012 RO ze dne 23. 4. 2012 rozhodla o zrušení výběrového řízení z důvodu nabídkové ceny, která převyšovala rozpočtem obce stanovenou částku. Rozhodnutím předsedy žalovaného byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí.

Krajský soud dospěl k závěru, že uvedený důvod není důvodem ve smyslu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, tj. důvodem hodným zvláštního zřetele, pro který nelze po zadavateli spravedlivě požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Podle krajského soudu musí být důvody podle ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách důvody objektivními, nastalými a působícími vně zadavatele, což ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Nedostatek finančních prostředků pro realizaci veřejné zakázky za situace, kdy navrhovatel věděl, kolik finančních prostředků měl k dispozici na její realizaci, a mohl podle toho nastavit podmínky zadávacího řízení, nelze za takový důvod považovat. Podle rozpočtu obce Větřní pro rok 2012 byla na zateplení panelového domu Sadová čp. 298-299 vyčleněna částka 11.662.000 Kč. Rozpočet byl schválen usnesením zastupitelstva dne 12. 12. 2011 a k tomuto okamžiku zadavatel věděl, v jaké výši má finanční prostředky pro realizaci předmětné veřejné zakázky. Podle průvodních zpráv k projektové dokumentaci, která je součástí zadávací dokumentace, byly celkové náklady na realizaci předmětné zakázky v předpokládané výši 14.120.000 Kč. Zadavatel tak musel předpokládat, že se nabídky uchazečů budou pohybovat okolo této částky. Pro zrušení zadávacího řízení tedy nebyly splněny podmínky ve smyslu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Tento nezákonný postup pak žalovaný a předseda žalovaného potvrdili, což způsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí předsedy žalovaného a rozhodnutí žalovaného, a proto soud rozhodl o zrušení obou těchto rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

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

Podle stěžovatele krajský soud provedl nesprávný výklad pojmu důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2014, č. j. 31 Af 18/2013 - 98, z něhož vyplývá, že důvodem ve smyslu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách může být rovněž obdržení nabídek výrazně převyšujících předpokládanou cenu. Skutečnost, v jaké výši zadavatel obdrží od uchazečů nabídkové ceny, nezávisí na vůli zadavatele, proto se jedná o objektivní důvod hodný zvláštního zřetele. Krajský soud se nadto nezabýval výkladem ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách s ohledem na účel každého zadávacího řízení a s ohledem na cíl samotného zákona. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s názorem krajského soudu, že bylo možno předpokládat, že se nabídky uchazečů budou pohybovat okolo částek uvedených

v průvodních zprávách, jež jsou součástí zadávací dokumentace. Tyto částky jsou totiž stanoveny s DPH, na rozdíl od nabídkových cen uvedených bez DPH. Stěžovatel dále uvedl, že stěžejním účelem zadávacího řízení je úspora finančních prostředků. Tento účel byl popřen za situace, kdy nejnižší nabídková cena o 37 % překračovala finanční prostředky v rozpočtu zadavatele. Nezrušením zadávacího řízení by došlo k porušení požadavku hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání veřejných prostředků. O dodržení těchto principů svědčí i to, že zadavatel v novém zadávacím řízení uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku s totožným předmětem plnění za nižší cenu. Podle stěžovatele je rozsudek krajského soudu i vnitřně rozporný, neboť je v něm jako příklad důvodu hodného zvláštního zřetele uvedeno porušení postupu předepsaného zákonem, které zadavatel dodatečně sám zjistil. Takový důvod je však důvodem subjektivním, nikoliv objektivním, jak požaduje ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Ze správního spisu vyplývá, že zadavatel uveřejnil na svém profilu pod č. 210865 dne 27. 3. 2012 veřejnou zakázku „*Stavební úpravy - zateplení panelového domu Sadová 298-299 Větřní 382 11*“, zadávanou formou zjednodušeného podlimitního řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 30. 3. 2012. Ve lhůtě pro podání nabídek zadavatel obdržel od pěti uchazečů nabídky, přičemž komise pro otevírání obálek dne 18. 4. 2012 na svém zasedání shledala, že nabídky tří uchazečů nejsou úplné, a proto je vyřadila. Z dokumentace o veřejné zakázce vyplynulo, že nabídkové ceny se pohybovaly v rozmezí od 10.123.992 Kč do 16.686.838 Kč včetně DPH. Z protokolu o jednání hodnotící komise ze dne 18. 4. 2012 vyplynulo, že po provedeném hodnocení se jako nejvhodnější umístila nabídka žalobce ve výši 15.989.435 Kč včetně DPH. Dne 23. 4. 2012 zadavatel zrušil zadávací řízení a zaslal uchazečům „*Oznámení o zrušení zadávacího řízení*“, ve kterém uvedl: „*K usnesení RO č. 101/2012 RO (Rada obce) jednomyslně rozhodla zrušit výběrové řízení na akci zateplení čp. 298-299 z důvodu nabídkové ceny, která převyšuje rozpočtem obce stanovenou částku a rozhodla o vypsání nového výběrového řízení se stanovením nepřekročitelné ceny*“. Žalobce podal proti oznámení o zrušení zadávacího řízení námitky ze dne 2. 5. 2012, které zamítl zadavatel rozhodnutím ze dne 10. 5. 2012. Žalobce následně podal k žalovanému návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Návrh žalobce byl zamítnut rozhodnutím stěžovatele ze dne 10. 8. 2012, č. j. ÚOHS-S280/2012/VZ-14923/2012/522/NGl. Stěžovatel v tomto rozhodnutí uvedl, že mezi důvody pro zrušení zadávacího řízení podle ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách lze obecně zařadit nedostatek finančních prostředků potřebných k plnění veřejné zakázky, pokud nastal mimořádně, nepředvídaně a v průběhu zadávacího řízení. Podle stěžovatele nebyl zadavatel povinen uvést ani ve výzvě, ani v zadávací dokumentaci předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a částky uvedené v průvodních zprávách k projektové dokumentaci nepředstavují indikátor předpokládané hodnoty. Pokud nabídková cena žalobce překročila o 37% předpokládané investiční výdaje schváleného rozpočtu zadavatele na rok 2012, jedná se o důvod hodný zvláštního zřetele, pro který nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Jedná se o objektivní důvod zrušení zadávacího řízení stojící mimo sféru vlivu zadavatele, neboť vznikl až na základě zjištění výše nabídkové ceny žalobce. Zadavatel tak postupoval v souladu s ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Rozklad podaný

žalobcem proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím předsedy stěžovatele ze dne 12. 4. 2013, č. j. ÚOHS-R243/2012/VZ-6486/2013/310/RBu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami, ve kterých stěžovatel poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I.ÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*.“

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil

Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“.

Nejvyšší správní soud proto s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že tento rozsudek netrpí nepřezkoumatelností. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní názor vyslovený stěžovatelem za nesprávný a naopak, z jakých důvodů shledal žalobní námitky důvodnými.

Pokud stěžovatel konkrétně spatřoval nepřezkoumatelnost v tom, že se krajský soud nezabýval výkladem ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách s ohledem na účel zadávacích řízení a cíl samotného zákona, nelze s ním souhlasit. Podle Nejvyššího

správního soudu se krajský soud výkladem citovaného ustanovení zabýval poměrně obsáhle a zcela dostatečně (srov. str. 10 a str. 15 napadeného rozsudku), přičemž přihlížel i k účelu a smyslu zákona. Své závěry přitom opřel o důvodovou zprávu k zákonu o veřejných zakázkách, komentářovou literaturu i judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s ním polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku ještě nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 – 163, dostupné na www.nssoud.cz).

Stěžovatel rovněž namítal, že rozsudek krajského soudu trpí vnitřní rozporností z toho důvodu, že je v něm jako příklad důvodu hodného zvláštního zřetele uvedeno porušení postupu předepsaného zákonem, které zadavatel dodatečně sám zjistil, což podle názoru stěžovatele představuje důvod subjektivní a nikoli objektivní. Ani tato námitka není důvodná. Krajským soudem zmiňovaný příklad je uveden v samotné důvodové zprávě k zákonu o veřejných zakázkách. Krajský soud v rozsudku uvedený příklad dostatečně odlišil od projednávané věci a srozumitelně vysvětlil důvody, které ho vedly ke zrušení správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto není toho názoru, že by uvedení citovaného příkladu způsobovalo vnitřní rozpornost rozsudku, pro kterou by bylo nutno jej zrušit.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami poukazujícími na nesprávný výklad ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.

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

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2 Afs 64/2009 - 109, dostupném na www.nssoud.cz, „*důvody hodné zvláštního zřetele*“ jsou typickým neurčitým právním pojmem. V zákoně jeho definice obsažena není, a tedy je třeba mu přisoudit takový význam, který nejlépe odpovídá povaze, smyslu a účelu toho, co zákon o veřejných zakázkách upravuje. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publ. pod č. 701/2005 Sb. NSS). V oblasti práva veřejných zakázek je třeba si navíc počínat tak, aby interpretace byla ku prospěchu efektivní hospodářské soutěže, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 - 152, publ. pod č. 1771/2009 Sb. NSS. Jakékoliv zrušení zadávacího řízení v případě veřejné zakázky ale musí být vykládáno restriktivně, aby bylo zamezeno libovůli (svévoli) veřejného zadavatele, která by mohla vyústit v korupci či nepřípustnou veřejnou odplatu. *„Proto je třeba ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách a zejména slovní spojení „důvody zvláštního zřetele hodné“ vykládat jako důvody objektivní, stojící vně veřejného zadavatele, nikoliv jako*

důvody subjektivního rázu, které by popřely smysl jmenovaného zákona.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2 Afs 64/2009 - 109).

K obdobným závěrům dospívá i odborná literatura, na kterou příhodně odkázal krajský soud, srov. např. Kruták, T., Krutáková, L. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. Olomouc: ANAG, 2013, str. 290, či Šebesta M., Podešva V., Olík M., Machurek T. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem*. Praha: ASPI, 2006, str. 327. V prvním citovaném komentáři se k důvodům ve smyslu ust. § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách uvádí: „*Musí se* [...] *jednat o případy, kdy existují závažné a objektivní důvody, kvůli kterým by nebylo možné v řízení pokračovat nebo by pokračování v něm bylo v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Zároveň však musí jít o objektivní a na vůli zadavatele nezávislé situace, nikoliv o případy, kdy zadavatel na základě důvodů na své straně přestane mít zájem v zadávacím řízení pokračovat, nebo důvody, které měl zadavatel znát již na počátku zadávacího řízení.*“ Podle druhého komentáře „[p]*ísmena d) a e) obsahují zvláštní možnosti zadavatele zrušit zadávací řízení v situacích, v nichž se zadavatel ocitne zpravidla v důsledku působení některé vnější, nepředvídatelné události. Dle uvedených písmen má zadavatel právo zrušit zadávací řízení například tehdy, pokud mu byla na veřejnou zakázku přislíbena dotace a před ukončením zadávacího řízení je zřejmé, že zadavatel tuto dotaci neobdrží, nebo pokud je na majetek zadavatele v průběhu zadávacího řízení prohlášen konkurs, nebo zadavatel vstoupí do likvidace, nebo v důsledku živelné pohromy nelze po zadavateli spravedlivě požadovat, aby dokončil zadávací řízení na plnění, které již s ohledem na živelnou událost objektivně nemůže požadovat, atp. Oprávněnost postupu zadavatele dle písm. d) nebo e) bude vždy třeba zkoumat v důsledku konkrétních okolností, které zadavatele vedly ke zrušení zadávacího řízení*“.

S ohledem na výše uvedené 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.

V projednávané věci se důvod hodný zvláštního zřetele týkal financování veřejné zakázky na zateplení panelových domů Sadová čp. 298, 299. K tomuto účelu byla z rozpočtu zadavatele – obce Větřní pro rok 2012 vyčleněna částka v celkové výši 11.662.000 Kč (na bytový dům Sadová čp. 298 částka 6.198.000 Kč, na bytový dům Sadová čp. 299 částka 5.464.000 Kč). Podle tohoto rozpočtu byla zamýšlená investice součástí investiční akce na zateplení a rekonstrukci oken celkem 4 bytových domů v celkové výši 24.852.000 Kč. Rozpočet zadavatele pro rok 2012 byl schválen zastupitelstvem obce usnesením dne 12. 12. 2011. Od tohoto okamžiku tedy zadavatel věděl, kolik finančních prostředků je určeno nejen na realizaci posuzované veřejné zakázky, ale také jaký je objem finančních prostředků určených na celou investiční akci týkající se 4 bytových domů a vůbec jaká je finanční situace a celý plán hospodaření zadavatele – obce Větřní pro rok 2012. Zadavatel tedy nejpozději dne 12. 12. 2011 věděl, že jeho zdroje určené na jím plánovanou investiční akci jsou omezené; věděl, jaká nejvyšší nabídková cena je pro něj s ohledem na rozpočtem určené finanční prostředky akceptovatelná a naopak, jaká nabídková cena již přesahuje rámec jeho finančních možností. Zadavatel uveřejnil dne 27. 3. 2012, tedy více než tři měsíce poté, co byl seznámen s rozpočtem a množstvím vyčleněných

finančních prostředků na investiční akci, na svém profilu pod č. 210865 veřejnou zakázku „*Stavební úpravy - zateplení panelového domu Sadová 298-299 Větřní 382 11*“, kterou zadal formou zjednodušeného podlimitního řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 30. 3. 2012. I přes vědomou znalost omezených finančních zdrojů však stěžovatel částky určené rozpočtem schváleným zastupitelstvem obce v předmětné výzvě ani zadávací dokumentaci nijak nereflektoval. Zadavatel přitom mohl a musel vědět, že může nastat situace, kdy výše nejnižší nabídkové ceny překročí limit finančních prostředků určených na realizaci veřejné zakázky, nicméně se na tuto variantu nepřipravil a neseznámil s ní ani uchazeče o tuto veřejnou zakázku, kteří o omezenosti zdrojů zadavatele nemohli vědět.

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. Uchazeči s takto vyřazenými nabídkami by byli následně podle ust. § 76 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách bezodkladně vyřazeni. Pokud by z účasti v zadávacím řízení byli vyloučeni všichni dodavatelé, zrušil by zadavatel bez zbytečného odkladu zadávací řízení podle ust. § 84 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách.

Nutno doplnit, že údaj o výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky není povinnou náležitostí písemné výzvy k podání nabídky a k prokázání kvalifikace ve zjednodušeném podlimitním řízení podle ust. § 38 zákona o veřejných zakázkách, kterým byla předmětná veřejná zakázka zadávána. I přesto, že se nejedná o obligatorní náležitost písemné výzvy, lze v daném konkrétním případě přisvědčit názoru krajského soudu, že je minimálně vhodné, aby předpokládaná hodnota veřejné zakázky ve výzvě k podání nabídky či v zadávací dokumentaci uvedena byla, neboť právě z těchto dokumentů vychází uchazeč při zpracování své nabídky. Uvedení tohoto údaje se jeví vhodným tím spíše, pokud je zadavatel limitován finančními prostředky na realizaci veřejné zakázky a toto omezení je natolik závažné, že v případě jeho překročení není pro zadavatele možné veřejnou zakázku realizovat a je namístě zadávací řízení zrušit. Pokud ani jeden z těchto dokumentů neobsahuje údaj o předpokládané hodnotě veřejné zakázky, lze důvodně očekávat, že zadavatel má dostatek financí k realizaci veřejné zakázky. Pokud uvnitř zadavatele existují omezující podmínky, tedy jako v tomto případě namítaný nedostatek finančních prostředků určených rozpočtem zadavatele na realizaci veřejné zakázky, je na zadavateli, aby využil dostupných nástrojů a v rámci možností tomu přizpůsobil výzvu k podání nabídky i zadávací dokumentaci veřejné zakázky.

Krajskému soudu nelze vytýkat ani závěry ve vztahu k účelu zadávacího řízení. Účelem zákona o veřejných zakázkách je vytvořit prostředí, v němž si zadavatel bude moci vybrat na základě transparentního postupu a předem definovaných kritérií nejvýhodnější nabídku a vytvořit mezi relevantními soutěžiteli nediskriminační konkurenční prostředí. Zásady postupu zadavatele jsou výslovně obsaženy v § 6 zákona o veřejných zakázkách, v němž je uvedeno, že zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat

zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zadávací řízení tak musí být zcela pregnantně vymezeno a podmínky nesmí být měněny v jeho průběhu, přičemž vybraný uchazeč nesmí být *ex post* vyloučen pro subjektivní pocit zadavatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2 Afs 64/2009 – 109, dostupný na www.nssoud.cz). Pokud budou zadávací podmínky nejasné nebo následně umožní více výkladů pro výběr nejvýhodnější nabídky (kdy fakticky jen na zadavateli bude, aby libovolně prohlásil, který výklad je správný a kdo bude tedy vybrán), pak je postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky reálně nekontrolovatelným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 Afs 86/2008 – 222, dostupný na www.nssoud.cz). Postup zadavatele v dané věci nekontrolovatelným je, jelikož zadavatel zrušil zadávací řízení ze subjektivních důvodů, stojích uvnitř zadavatele. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že celá právní úprava týkající se zadávání veřejných zakázek je založena na zásadě hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků (úspoře finančních prostředků), jak namítal v kasační stížnosti. Zadavatel je však zároveň povinen postupovat i v souladu s dalšími zásadami, mezi něž patří také právě zásada transparentnosti (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 5 Afs 77/2010 – 148, dostupný na www.nssoud.cz). V dané věci zadavatel měl možnost nastavit podmínky zadávacího řízení transparentním způsobem tak, aby bylo zajištěno hospodárné řešení v souladu s další základní zásadou transparentnosti, a zároveň bylo zamezeno libovůli zadavatele zrušit zadávací řízení ze subjektivních důvodů, nestojících vně zadavatele. Pakliže zadavatel takové zadávací podmínky nestanovil, nemůže jít tato skutečnost k tíži vítězného uchazeče, který splnil podmínky stanovené ve výzvě a jehož nabídka byla vyhodnocena jako nejvhodnější.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v námitkách poukazujících na nesprávnost závěrů krajského soudu ve vztahu k nepřiměřenosti nabídkových cen. Pokud jde o výši ceny díla, s jakou mohli uchazeči zadávacího řízení kalkulovat, výzva k podání nabídek v této souvislosti odkazuje na projektovou dokumentaci. V posledním bodě průvodních zpráv k projektové dokumentaci jsou uvedeny předpokládané náklady stavebních úprav u domu čp. 298 ve výši 7.330.000 Kč, u domu čp. 299 ve výši 6.790.000 Kč, celkem tedy ve výši 14.120.000 Kč. Jakkoliv se podle žalovaného a následného vyjádření Ing. H. jedná pouze o předpokládané náklady staveb reflektující situaci z roku 2010 ve stupni projektu pro stavební povolení, nelze pominout, že se jedná zároveň o jediný cenový podklad k předmětu veřejné zakázky, který obdrželi uchazeči od zadavatele. Na tom nic nemění ani následné upřesnění v prohlášení Ing. H. ze dne 24. 5. 2012, uskutečněné až poté, co bylo zadávací řízení zrušeno. Součástí výzvy ani zadávací dokumentace nebyl rozpočet zadavatele, ze kterého by snad uchazeči mohli dovodit, že v případě vyšší nabídkové ceny zadavatel není schopen veřejnou zakázku realizovat. Nadto by to ani po uchazečích nemohlo být rozumně požadováno. Naopak, pokud jediná v podkladech uváděná předpokládaná cena nákladů předmětu veřejné zakázky činí dohromady 14.120.000 Kč (pozn. nebylo specifikováno, zda se jedná o cenu včetně DPH či bez DPH, to bylo upřesněno opět až v prohlášení Ing. H. ze dne 24. 5. 2012, tedy že se jedná o cenu včetně DPH), lze důvodně očekávat, že také nabídková cena uchazečů bude dosahovat podobné výše, jak správně konstatoval také krajský soud. V dané věci bylo zadavateli doručeno celkem pět nabídek, z čehož tři byly pro neúplnost vyřazeny (nabídkové ceny ve výši cca 10,1 mil. Kč, 16,7 mil. Kč, 16,4 mil. Kč včetně DPH). Hodnocena tak byla pouze nabídka žalobce ve výši cca 16 mil. Kč a nabídka jiného

uchazeče ve výši 16,1 mil. Kč včetně DPH. Lze tedy uzavřít, že nabídkové ceny nijak výrazně nepřesahovaly předpokládané náklady díla vycházející z průvodních zpráv, u kterých navíc nebylo v době zadávacího řízení jednoznačně stanoveno, zda předpokládané náklady byly vyčísleny bez DPH nebo včetně DPH. S ohledem na tuto skutečnost tedy nelze krajskému soudu vytýkat, že neshledal nepřiměřenou výši nabídkových cen a předpokládaných nákladů uvedených v průvodních zprávách.

Namítal-li stěžovatel, že měl krajský soud v napadeném rozsudku aplikovat závěry vyplývající z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2014, č. j. 31 Af 18/2013 - 98, nelze mu dát za pravdu. V tomto rozsudku vycházel krajský soud ze zcela jiných skutkových okolností a důvod spočívající v obdržení nabídek výrazně převyšujících předpokládanou cenu uvedl pouze v rámci demonstrativního výčtu možných důvodů hodných zvláštního zřetele. Jak bylo uvedeno výše, v nyní projednávané věci nebyla výslovně stanovena předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Stanoveny byly pouze předpokládané náklady stavby v průvodních zprávách k projektové dokumentaci, bez výslovné zmínky o tom, zda se jedná o částky včetně nebo bez DPH.

S ohledem na výše uvedené lze v otázce zákonnosti napadeného rozsudku konstatovat, že v dané věci krajský soud správně posoudil otázku naplnění podmínek pro zrušení zadávacího řízení podle ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, když neshledal, že by v dané věci byly dány důvody hodné zvláštního zřetele, pro který by nebylo možné na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 2. června 2016

pokračování

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu