



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Advokátní kancelář Němec, Bláha & Navrátilová, s. r. o.**, se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 1. 2014, č. j. ÚOHS-R42/2013/VZ-748/2014/310/PMa, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2016, č. j. 29 Af 21/2014 - 53,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) ze dne 27. 4. 2016, č. j. 29 Af 21/2014 - 53, (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2014, č. j. ÚOHS-R42/2013/VZ-748/2014/310/PMa, (dále „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce, kterým se domáhal zrušení zamítavého rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 21. 1. 2013, č. j. ÚOHS-S349/2010/VZ-1219/2013/523/DŘí (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) ve věci

přezkoumání úkonů zadavatele (osoba zúčastněná na řízení) na návrh žalobce, a rozhodnutí žalovaného bylo potvrzeno.

Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno poté, co jeho předchozí, v pořadí první, rozhodnutí v této věci ze dne 21. 3. 2011 bylo k podanému rozkladu zadavatele zrušeno rozhodnutím ze dne 13. 12. 2011 a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyložil, že předmětem řízení je přezkum rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení na „Hromadnou správu a vymáhání pohledávek vzniklých v resortu Ministerstva spravedlnosti ČR“ ze dne 23. 7. 2010, které bylo vydáno dle § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), protože se v průběhu zadávacího řízení vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele a zároveň v důsledku podstatné změny okolností, která nastala v době od zahájení zadávacího řízení, nebylo možné po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval; toto zadavatel odůvodnil tím, že koncepce zadání neodpovídá dosažení rychlejšího a účinnějšího vymáhání pohledávek a tím, že financování veřejné zakázky nebylo v rozpočtu zadavatele dostatečně zajištěno vzhledem k ponížení střednědobého výdajového rámce na rok 2011. Žalobce proti předmětnému rozhodnutí zadavatele nejprve brojil námitkami a po neúspěšném námitkovém řízení podal žalovanému návrh na přezkoumání předmětného úkonu zadavatele.

Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí zrekapituloval z rozhodnutí žalovaného, že v „Zápisu z porady vedení“ zadavatele konané dne 19. 7. 2010 je v bodu 8. „Ekonomická situace resortu, úspory“ uvedeno, že Ministerstvo financí informovalo zadavatele o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu. Proto byl Ing. arch P. K., náměstkovi ministra spravedlnosti, stanoven úkol navrhnout a realizovat úsporná opatření v podobě zrušit zadávací řízení s nejvyššími nároky na rozpočet. Přestože nebyl doložen žádný další dokument, vzal žalovaný za prokázané, že zadavatel obdržel před datem 19. 7. 2010 informaci od Ministerstva financí o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu, čemuž odpovídají následující události. Na základě usnesení vlády č. 54/2010 ze dne 18. 1. 2010 zadavatel předpokládal vázání výdajů na rok 2010 ve výši 461.332.000 Kč; tato částka však byla v průběhu roku 2010 (po jmenování nové Vlády ČR) navýšena usnesením vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010 o částku 501.489.000 Kč. Současně tímto usnesením došlo ke snížení nároků z nespotřebovaných výdajů o částku 114.749.000 Kč. Podle vyjádření zadavatele mělo toto navýšení vázaných výdajů za následek zkrácení „Ostatních věcných výdajů“ v rozpočtu zadavatele (ze kterých měla být kromě jiného financována předmětná veřejná zakázka) z 5.905.700.000 Kč na 5.142.595.000 Kč. Tuto skutečnost žalovaný považoval za objektivní, nepředvídatelnou a na vůli zadavatele nezávislou okolnost a dovodil, že tato skutečnost nastala v období mezi datem 13. 7. 2010 (jmenování nové Vlády ČR) a datem 19. 7. 2010, kdy již tato informace byla známa zadavateli. Za podstatnou změnu nebylo vyhodnoceno vydání usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010, které navýšilo vázání výdajů na rok 2010 a které snížilo nároky z nespotřebovaných výdajů, neboť toto usnesení představuje pouze formální projev existence podstatné změny okolností, které však pro zadavatele existovaly již dříve, před dnem 19. 7. 2010. Žalovaný měl za to, že by bylo ryze formalistické, vázat existenci důvodu zrušení zadávacího řízení až na okamžik vydání tohoto usnesení. Z vyjádření zadavatele bylo dále zjištěno, že na základě porady ministra byla zrušena všechna zadávací řízení, která u zadavatele probíhala ke dni 19. 7. 2010, vyjma zadávacího řízení „Úprava obchodního rejstříku v návaznosti na základní registry veřejné správy“, jež bylo z velké části hrazeno z prostředků EU. Žalovaný proto uzavřel, že došlo ke zkrácení výdajů zadavatele pro úhradu probíhajících veřejných zakázek o částku ve výši cca 763 mil. Kč, což mělo vliv na financování předmětné veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou 120 mil. Kč bez DPH. Po celkovém posouzení věci žalovaný

pokračování

neshledal důvody hodné zvláštního zřetele odůvodňující zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ, nicméně shledal oprávněný důvod pro zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ a proto návrh na přezkoumání úkonů zadavatele zamítl.

Předseda žalovaného dospěl k závěru, že rozklad není důvodný, zamítl jej, a jím napadené rozhodnutí žalovaného potvrdil. K námitce, že žalovaný v novém řízení dospěl bez provedení dalšího dokazování ke zcela opačným skutkovým zjištěním než v řízení prvním, předseda žalovaného uvedl, že žalovaný dospěl ke stejným skutkovým závěrům jako v původním řízení, pouze tato skutková zjištění jinak právně posoudil, a z tohoto důvodu věc rozhodl jinak. Námitku žalobce, že by vláda nemusela zredukovat rozpočet žalobce v takovém rozsahu, jak bylo prezentováno na poradě vedení, tudíž měl zadavatel vyčkat na rozhodnutí vlády, vyhodnotil jako nedůvodnou, neboť zadavatel věděl o změně okolností již v období od jmenování nové Vlády ČR do své porady dne 19. 7. 2010, na což musel urychleně reagovat. Bylo rovněž doloženo, že tato změna rozpočtu zadavatele měla vliv na jeho možnost disponovat s veřejnými prostředky, když zadavatel očekával snížení disponibilních prostředků (za rok 2010 byl očekáván deficit rozpočtu zadavatele ve výši až 613 mil. Kč), což jej nutilo k přehodnocení priorit. Z hlediska posouzení věci je přitom dle předsedy žalovaného nepodstatné, jakou část tvořila předpokládaná hodnota veřejné zakázky z příslušného rozpočtu zadavatele, neboť nelze bagatelizovat ostatní mandatorní výdaje zadavatele a vysoký schodek jeho rozpočtu. Situace byla pro zadavatele nepředvídatelná, neboť ten nemohl před zahájením předmětného zadávacího řízení předvídat výsledky voleb, kroky nové Vlády ČR a jejich dopad do rozpočtu zadavatele. Pokud zadavatel vycházel při oznámení zahájení zadávacího řízení ze schváleného rozpočtu, nemůže následné snížení rozpočtu představující podstatnou změnu okolností být předvídatelné. Zadavatel totiž nemůže být nucen realizovat veřejnou zakázku, pokud by se na základě snížení jeho rozpočtu ocitnul v situaci, kdy by neměl dostatek prostředků k jejímu plnění.

V **žalobě** žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Měl za to, že v dané věci nebyla na straně zadavatele splněna ani jedna z podmínek předpokládaných zákonem pro zrušení zadávacího řízení. Zadavatel tudíž nebyl oprávněn předmětné zadávací řízení zrušit. Trval na své argumentaci, že zadavatel rozhodl o zrušení zadávacího řízení předčasně, neboť měl vyčkat na příslušné rozhodnutí vlády. Žalobci nadto nebylo zřejmé, proč se žalovaný odchýlil od svého předchozího závěru, který byl zcela opačného charakteru než ten, který zastává v napadeném rozhodnutí. Žalovaný přitom přehlédl, že vláda mohla rozpočet zadavatele zredukovat v jiném rozsahu, který by neodůvodňoval zrušení zadávacího řízení. Zadavateli tedy nic nebránilo vyčkat na příslušné rozhodnutí vlády, zvláště když Zápis z porady vedení je značně neurčitý. Žalobce setrval na stanovisku, že zde neexistoval ani dostatečně závažný důvod pro zrušení zadávacího řízení, neboť se nikdo nezabýval tím, jak konkrétně se redukce rozpočtu zadavatele projevila v jeho schopnosti plnit své závazky. Samotná okolnost, že je zadavateli redukován rozpočet, v žádném případě nepůsobí neschopnost zadavatele plnit v budoucnu určitý závazek. Žalovaný tedy měl prokázat, že souhrn všech plánovaných mandatorních (nezrušitelných) výdajů zadavatele by v rozhodném období překročil jeho plánované příjmy. I po krácení zůstal zadavateli rozpočet ve výši 5,1 mld. Kč, tudíž by měl být schopen uhradit zakázku o předpokládané hodnotě 120 mil. Kč, zvláště když by tato částka nebyla hrazena jednorázově. Žalobce v neposlední řadě namítal, že vzniklá situace nemohla být nepředvídatelnou, neboť v roce 2010 probíhala celosvětová krize, v jejímž důsledku docházelo u mnoha států světa k prohlubování jejich finančních problémů, tudíž se dalo čekat, že veřejný sektor musí na tuto situaci reagovat úspornými opatřeními, zvláště když se vláda sestavovala z politických stran s proklamovanou „rozpočtovou odpovědností“. Pokud zadavatel v květnu 2010 za této situace zahájil zadávací řízení, jedná se o velmi zvláštní postup a mimořádně lehkovážné či nezodpovědné jednání, kterého se měl zadavatel vyvarovat.

V **napadeném rozsudku** ze dne 27. 4. 2016, č. j. 29 Af 21/2014 - 53, krajský soud za podstatné určil posouzení toho, zda zadavatel postupoval v souladu s § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ, když předmětné zadávací řízení zrušil. Toto ustanovení ZVZ předpokládá 4 podmínky pro zrušení zadávacího řízení – odpadnutí důvodů pro pokračování zadávacího řízení bylo zapříčiněno podstatnou změnou okolností, ke změně okolností došlo po zahájení zadávacího řízení (a současně před zrušením zadávacího řízení), tuto změnu nemohl zadavatel předvídat a tuto změnu nezpůsobil. Žalobce podle soudu svou argumentací napadal pouze 3 podmínky, neboť netvrdil, že by zadavatel změnu způsobil. Soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že by zrušení zadávacího řízení bylo předčasné, neboť by považoval za ryze formalistické čekat na rozhodnutí vlády. Za stěžejní totiž určil povahu změny okolností, jež měly nastat. Předestřel, že obecně změna rozpočtové situace zadavatele může být takovou změnou okolností, která vyústí v odpadnutí důvodů pro pokračování zadávacího řízení. Z čistě formálního hlediska a rozpočtových pravidel sice je důležité, aby byl vydán správní akt, jímž je změna v rozpočtu vyjádřena (zde usnesení vlády ze dne 28. 7. 2010), avšak tento akt je výsledkem určitého procesu a vyjádřením materiální informace o snížení rozpočtu. Důležité však je, kdy se o materiální podstatě dané informace zadavatel relevantně dozvěděl. Jedním z legitimních nástrojů státu na vzniklou nepříznivou finanční situaci je zásah do výdajové stránky veřejných rozpočtů; v daném případě se tedy exekutiva zabývala výběrem opatření ke snížení deficitu veřejných rozpočtů. Je přitom zřejmé, že v průběhu tohoto procesu vedoucího ke snížení deficitu dochází k výměně informací mezi Ministerstvem financí a jednotlivými správci rozpočtových kapitol. Lze předpokládat, že těsně před vydáním dotčeného usnesení disponuje Ministerstvo financí dostatečně konkrétními informacemi o tom, jaká opatření a v jakém rozsahu se budou s vysokou mírou pravděpodobnosti uplatňovat vůči jednotlivým správcům rozpočtových kapitol. Finální schválení takových opatření je nezbytnou podmínkou jejich platnosti a účinnosti, nemusí však být při aplikaci § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ tím stěžejním faktorem, jako tomu bylo i v tomto případě. Za stěžejní soud stejně jako žalovaný označil Zápis z porady vedení ze dne 19. 7. 2010, z něhož vyplývá, že zadavatel obdržel od Ministerstva financí informaci o dalším ponížení výdajového rámce rozpočtu. Pokud podle této informace zadavatel postupoval, vstoupil sice na „tenký led“, protože vycházel pouze z informace, o níž lze předpokládat poměrně vysokou míru konkrétnosti, ale která ještě nebyla formalizována usnesením vlády. Za významné však soud označil to, že dne 28. 7. 2010, tedy pět dnů po zrušení předmětného zadávacího řízení, byla informace o podstatném vázání výdajů rozpočtové kapitoly zadavatele a o snížení vybraných nároků z nespotebovaných výdajů potvrzena vydáním usnesení vlády č. 552/2010. Soud dále poukázal na to, že podle § 84 odst. 2 ZVZ musí zadavatel postupovat urychleně, bez zbytečného odkladu. Svým postupem zadavatel zabránil tomu, aby případní uchazeči zvažující účast v zadávacím řízení nevynakládali zbytečné transakční náklady, a to tím spíše, že tak zadavatel učinil ještě v rámci běžící lhůty k podání nabídek a zároveň v situaci, kdy ještě žádná nabídka podána nebyla. Soud se neztotožnil s tvrzením žalobce, že by žalovaný porušil jeho legitimní očekávání, neboť není v rozporu se zákonem, pokud má nadřízený orgán jiný právní názor na hodnocení spisových podkladů než správní orgán prvního stupně. Vysvětlil dále, že vyhodnocení, zda je pro danou věc stěžejní usnesení vlády nebo zápis z porady vedení, je zcela jednoznačně závěrem právním, tudíž v případě přehodnocení názoru žalovaného na tuto otázku nedošlo ke změně skutkového stavu bez příslušného dokazování. Žalovaný se rovněž dostatečně zabýval i tím, že v rozpočtu zadavatele zůstala částka ve výši cca 5,1 mld. Kč. Soud souhlasil s tím, že došlo k podstatnému snížení výdajové stránky rozpočtu zadavatele, který přistoupil ke zrušení všech zahájených a dosud neukončených zadávacích řízení, a to s jedinou řádně zdůvodněnou výjimkou. V neposlední řadě souhlasil i s tím, že zkrácení rozpočtu zadavatele bylo možné považovat za nepředvídatelnou okolnost, přičemž ke zrušení zadávacího řízení mohl zadavatel přistoupit až v okamžiku, kdy mu byl s vysokou mírou pravděpodobnosti znám konkrétní rozsah snížení rozpočtu. Dostatečnou mírou pravděpodobnosti přitom zadavatel nemohl mít již před zahájením zadávacího

pokračování

řízení, neboť v té době neměl k dispozici konkrétní údaje. Obecné povědomí o probíhající celosvětové krizi či výsledky voleb do Poslanecké sněmovny nejsou dostatečně konkrétní.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**. Stěžovatel specifikoval, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel setrval na stanovisku, že nebyl naplněn ani jeden z důvodů pro aplikaci § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ. Vysvětlil, že nebylo prokázáno, že došlo u zadavatele k podstatné změně okolností. Příslušná část rozpočtu zadavatele totiž byla zredukována o 763 mil. Kč na výsledných cca 5,1 mld. Kč, tudíž zadavatel měl dostatek prostředků na realizaci předmětné zakázky, zvláště když úhrada za ni by byla rozložena do několika let. Nebylo vysvětleno, na základě čeho si zadavatele vybíral akce, které bude i po snížení rozpočtu realizovat. Skutečnost, že předpokládaná hodnota posuzované veřejné zakázky byla zadavatelem stanovena na 120 mil. Kč, ještě neznamená, že taková by byla skutečná cena; kdyby zadavatel v zadávacím řízení pokračoval, mohl by díky konkurenci získat mnohem nižší cenu. I kdyby stěžovatel připustil, že došlo ke změně okolností, pak tato změna nastala nejdříve 28. 7. 2010, kdy bylo vydáno příslušné usnesení vlády č. 552/2010. Zápis z porady vedení ze dne 19. 7. 2010 je totiž příliš obecný, neboť neobsahuje jakékoli informace o konkrétním rozsahu a časovém průběhu ponížení prostředků. Zadavatel ke dni konání porady vedení tedy nevěděl, zda ke snížení rozpočtu dojde, k jakému datu a v jakém rozsahu. Nebylo nadto ničím potvrzeno, že zadavatel v tento den disponoval relevantními informacemi od Ministerstva financí. Zákonnost postupu zadavatele i podle závěru krajského soudu závisela na tom, zda vláda návrh schválí, což zadavatel v době porady svého vedení nemohl předvídat. Postup zadavatele přitom má být zkoumán s ohledem na splnění zákonných podmínek v době jeho rozhodování, nikoli až s ohledem na skutečnosti, které se udály poté a o kterých zadavatel nevěděl, zda se stanou tak, jak on předpokládal. Nesouhlasil ani s tím, že bezodkladným zrušením bylo zabráněno vynakládání zbytečných nákladů u případných uchazečů, neboť ti museli mít v době rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení svou nabídku skoro hotovou, když předmětná veřejná zakázka byla poměrně komplikovaná. Stěžovatel zopakoval svou argumentaci, že změna rozpočtu zadavatele nemohla být nepředvídatelná, neboť s ohledem na tehdejší hospodářskou a politickou situaci muselo být všem zjevné, že ke změně rozpočtu musí dojít. V neposlední řadě stěžovatel namítal, že změna okolností byla způsobena uvnitř zadavatele, neboť Ministerstvo financí a Ministerstvo spravedlnosti jsou pouze organizačními složkami České republiky, tudíž jsou pouze jedním zadavatelem, nelze proto hovořit o nějaké vnější okolnosti, kterou zadavatel nezpůsobil. Skutečným důvodem pro zrušení předmětné zakázky totiž podle jeho názoru bylo to, že zadavatel zjistil, že koncepce zadání veřejné zakázky je nevyhovující, což nezakládá důvod pro zrušení zadávacího řízení. Proto stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že je irelevantní, jaká by byla skutečně vysoutěžená cena, neboť je zřejmé, že by byla i tak s ohledem na změnu rozpočtu zadavatele příliš vysoká. V průběhu správního řízení bylo prokázáno, že se zadavatel musel v roce 2010 potýkat se značným snížením rozpočtu a že stejný výhled mohl očekávat i pro rok 2011, tudíž zadavateli bylo zřejmé, že nebude mít dostatek finančních prostředků pro úhradu plnění předmětu skoro všech tehdy probíhajících zadávacích řízení na veřejné zakázky. Konkrétní informace o této změně se zadavatel dozvěděl v době po jmenování nové vlády, na což reagoval poradou vedení dne 19. 7. 2010. Zadavatel za této situace postupoval správně podle § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ, když už měl příslušné informace o změně svého rozpočtu, ačkoli tyto informace nebyly podloženy příslušným rozhodnutím vlády. Kdyby své rozhodnutí

o zrušení zadávacího řízení odložil, mohli případní uchazeči podat nabídky, což by pro ně představovalo zbytečné transakční náklady. Obecná tvrzení stěžovatele o tom, že v roce 2010 probíhala celosvětová krize, nejsou natolik konkrétní, aby podle nich mohl zadavatel relevantně postupovat a zrušit zadávací řízení. K poslední námitce stěžovatele, že se fakticky jednalo o jednoho zadavatele, tudíž pro něj nemohlo být překvapivé rozhodnutí jedné jeho organizační složky, vysvětlil, že Ministerstvo spravedlnosti samo nerozhodlo o tom, že si zkrátí finančních prostředky, tudíž nelze dovozovat, že by tuto změnu samo způsobilo; nadto mu to bylo nařízeno vládou, kterou musel respektovat. K přesvědčením stěžovatele uvedeným v závěru kasační stížnosti žalovaný uvedl, že se jedná pouze o účelová tvrzení; pohnutky zadavatele jsou pro posouzení věci irelevantní. Žalovaný zdůraznil, že zadavatel v té době zrušil z důvodu zavedení úsporných opatření veškerá zahájená a neukončená zadávací řízení, kromě jediného.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínku obsaženou v § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek § 102 a § 104 s. ř. s.

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. d) *„(z)adavatel může bez zbytečného odkladu zrušit zadávací řízení, pouze pokud odpadly důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností, které nastaly v době od zahájení zadávacího řízení a které zadavatel s přihlídnutím ke všem okolnostem nemohl předvídat a ani je nezpůsobil.“*

Nejvyšší správní soud na úvod poznamená, že otázkou naplnění § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ v případě, kdy je rozpočet zadavatele krácen, se již zabýval, a to v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 278/2015 – 34, v němž uvedl, že *„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 došlo ke snížení rozpočtu zadavatele. V průběhu zadávacího řízení tak došlo k neočekávanému snížení finančních prostředků.“*

Nejvyšší správní soud přitom v kasační argumentaci neshledává nic, co by odůvodnilo možnost odchýlit se od výše uvedených závěrů.

K jednotlivým námitkám stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že z obsahu správního spisu vyplývá, že v průběhu roku 2010 došlo ke krácení výdajů zadavatele v příslušné části jeho rozpočtu (s názvem Ostatní věcné výdaje vč. mezd PO) z částky cca. 5,9 mld. Kč na částku cca 5,1 mld. Kč. Z názvu této položky přitom vyplývá, že ta nebyla určena pouze a jen na financování veřejných zakázek zadavatele, ale i na mzdy PO. Jestliže části rozpočtu zadavatele nebyly vymezeny tak, že se týkají zcela konkrétní veřejné zakázky, bylo věcí zadavatele, aby s ohledem na tuto změnu rozpočtové situace (jak bude dále vysvětleno) rozhodl, které činnosti, jež měly být uhrazeny z prostředků této části rozpočtu, omezí, nebo se k jejich

pokračování

plnění vůbec nezaváže, zvláště když mu hrozilo, že z důvodu změny rozpočtové situace nebude schopen uhradit ani tzv. mandatorní agendy, jak vyplývá ze Zázpisu z porady vedení ze dne 19. 7. 2010. Pokud předmětná část rozpočtu měla být použita i na úhradu závazků plynoucích z veřejných zakázek, považuje Nejvyšší správní soud za legitimní, aby zadavatel za takovéto situace zvážil zahájení či pokračování v zadávacích řízeních, které původně hodlal z této části rozpočtu hradit, a případně tato řízení za použití § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ ve spojení s § 6 ZVZ zrušil.

Z údajů předložených zadavatelem vyplývá, že v době kolem 19. 7. 2010 zadával celkem 7 zadávacích řízení (včetně předmětného řízení na Hromadnou správu a vymáhání pohledávek vzniklých v resortu Ministerstva spravedlnosti ČR), jejichž předpokládaná hodnota byla cca 2,5 mld. Kč, z nichž kromě veřejné zakázky na „Úpravu Obchodního rejstříku v návaznosti základní registry veřejné správy“ s předpokládanou hodnotou okolo 118 mil. Kč všechny v měsících červenec a srpen 2010 zrušil. Zadavatel čelil podstatnému krácení příslušné části rozpočtu určené mj. k hrazení veřejných zakázek nejen v roce 2010, ale ve výhledu i pro rok 2011 v řádech stovek milionů korun za každý rok. Příslušná část jeho rozpočtu, ačkoli i po jejím snížení měla zahrnovat jen v roce 2010 peněžní prostředky ve výši přes 5 mld. Kč, nebyla určena jen na úhradu těchto závazků, zvláště když se počítalo s dalším snížením této části rozpočtu zadavatele i za rok 2011, a to na částku cca. 4,8 mld. Kč. Jestliže tedy došlo k snížení prostředků, se kterými zadavatel mohl počítat v letech 2010 až 2011 mj. i k úhradě závazků plynoucích z veřejných zakázek přibližně o 1,8 mld. Kč (přičemž Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že za rok 2010 se jednalo o částku cca 760 mil a za rok 2011 o částku odpovídající rozdílu mezi původní výší této části rozpočtu zadavatele za rok 2010 a jeho výší plánovanou na rok 2011), považuje Nejvyšší správní soud reakci zadavatele, který zrušil probíhající zadávací řízení s předpokládanou hodnotou kolem cca 2,5 mld. Kč, za adekvátní, neboť s ohledem na tyto parametry bylo v červenci a srpnu 2010 vysoce pravděpodobné, že zadavatel si nebude moci tyto veřejné zakázky v průběhu let 2010 a 2011 dovolit.

Nejvyšší správní soud přitom má za to, že nebylo věci žalovaného, aby určoval, které konkrétní veřejné zakázky měl zadavatel za této rozpočtové situace zrušit, neboť záleželo na jeho uvážení; věci žalovaného naopak bylo, aby zkoumal, zda při tomto postupu zadavatel splnil podmínky § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ a zda postupoval v souladu s § 6 ZVZ. Tyto podmínky žalovaný podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně zkoumal a dospěl ke správným závěrům, když poukázal na to, že zadavatel sice i přes tuto obtížnou rozpočtovou situaci zrealizoval jednu z plánovaných veřejných zakázek s názvem Úprava Obchodního rejstříku v návaznosti na základní registry veřejné správy, protože se jednalo o projekt realizovaný v rámci výzvy Integrovaného operačního programu č.03, spolufinancovaného z prostředků EU.

I kdyby zadavatel provedl celkovou změnu svých výdajů v rámci jiných částí svého rozpočtu, jak navrhuje stěžovatel, musel by za účelem udržení rozsahu jím poptávaných veřejných zakázek ušetřit v průběhu dvou let cca 2,5 mld. Kč, což by s největší pravděpodobností vyžadovalo i podstatnou změnu příslušné právní úpravy. Znamenalo by to, že by zadavatel musel na jiných svých činnostech, jejichž plnění mu ukládaly zákony České republiky a jejichž financování bylo ohroženo již samotným snížením disponibilních zdrojů, jak vyplývá ze Zázpisu porady vedení, provést s ohledem na celkovou výši prostředků v jeho kapitole rozpočtu zcela zásadní změny. Je přitom otázkou, zda by i v takové situaci, kdy by zadavatel „ušetřil“ v průběhu dvou let na svém provozu částku přesahující 2 mld. Kč, zůstaly tyto peněžní prostředky v jeho dispozici, aby mohl zadávat veřejné zakázky, nebo zda by bylo přijato jiné řešení.

Úvahy stěžovatele o tom, že zadavatel měl pokračovat v zadávacím řízení, protože mohl získat nižší cenu, než byla předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jsou zcela bezpředmětné, neboť stěžovatel se v inkriminované době potýkal se zcela zásadní změnou objemu finančních prostředků, s nimiž mohl počítat. I kdyby tedy „vysoutěžená cena“ byla skutečně nižší (a to i v řádech desítek milionů Kč), zadavatel by s ohledem na očekávaný propad svých zdrojů v letech 2010 a 2011 ve výši 1,8 mld. v části rozpočtu nazvané Ostatní věcné výdaje vč. mezd PO, jak bylo výše popsáno, musel předmětné zadávací řízení zrušit. Na posouzení věci přitom ničeho nemění ani to, zda potenciální uchazeči měli již své nabídky připraveny a zda za tímto účelem vynaložili určité prostředky, neboť na tuto okolnost se aplikace § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ neváže. V případě jeho řádné aplikace, jako tomu bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu v projednávané věci, je naopak bráněno vynakládání dalších zbytečných nákladů, neboť zadavatel musí postupovat urychleně poté, co se dozví o důvodu, který odůvodňuje zrušení zadávacího řízení dle citovaného ustanovení ZVZ.

Jestliže stěžovatel rozporuje okamžik vzniku změny okolností, neboť tvrdí, že rozhodným bylo až příslušné usnesení vlády č. 552/2010, musí Nejvyšší správní soud uvést, že se stěžovatel fakticky dostává do rozporu s jinou částí své kasační argumentace, v níž namítá, že „změnu situace“ mohl zadavatel s ohledem na výsledek voleb do Poslanecké sněmovny a povolební vyjednávání předvídat již mnohem dříve, bez ohledu na toto rozhodnutí vlády. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že situaci nastalou u zadavatele v roce 2010 nelze vnímat izolovaně, ale právě s ohledem na veškeré souvislosti. Za podstatnou změnu okolností zadavatel zjevně nemohl považovat výsledky voleb do Poslanecké sněmovny České republiky, neboť na jejich základě zadavatel nemohl v žádném případě předjímat, k jakému rozsahu ponížení prostředků dojde v příslušné kapitole jeho rozpočtu. Tyto informace se zadavateli naopak začaly postupně dostávat po sestavení vlády, která sama sebe označovala za „vládu rozpočtové odpovědnosti“, jak uvádí stěžovatel.

Nejvyšší správní soud v tomto směru nezpochybňuje argumentaci stěžovatele, že pro změnu rozpočtu je nutné příslušné rozhodnutí, zde usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010, ostatně ke stejnému závěru dospěl i krajský soud. Ovšem v posuzované věci nepovažuje s ohledem na dikci § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ Nejvyšší správní soud za nutné, aby zadavatel vyčkával na toto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud totiž poukazuje na to, že po volbách do Poslanecké sněmovny České republiky v květnu 2010 počala na přelomu června a července 2010 vznikat nová vláda, která se s ohledem na svůj zvolený program přihlásila k rozpočtové odpovědnosti. S ohledem na ustavení této vlády, na schválený rozpočet (zejména jeho schodek) a na průběh jeho plnění v roce 2010, muselo být zadavateli zřejmé, že dojde k podstatné změně v rozpočtové skladbě a že je nutné urychleně jednat. To vyplývá i z toho, že předmětná porada se za účasti ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila konala již dne 19. 7. 2010, tedy necelý týden po jeho jmenování členem vlády dne 13. 7. 2010. Rozhodnutí zadavatele o zrušení veřejné zakázky bylo vydáno dne 23. 7. 2010, usnesení vlády byla přijato již dne 28. 7. 2010.

S ohledem na nebývalou rychlost přijetí tohoto usnesení vlády již po samotném ustanovení nové vlády (vnímáno při zpětném pohledu) muselo být všem dotčeným osobám v době před jeho přijetím zřejmé, že situace je vážná a že rozhodnutí o snížení výdajů bude vydáno. Usnesení vlády je přitom nutné vnímat jako završení určitého procesu, na jehož počátku bylo Ministerstvo financí, které s ohledem na svá zjištění o plnění podmínek schváleného rozpočtu na rok 2010 muselo při zohlednění programu nové vlády začít jednat, tj. vyžadovat informace od jednotlivých správců rozpočtových kapitol ohledně plánovaných výdajů a naopak poskytovat jim informace o výši disponibilních zdrojů. Proto považuje Nejvyšší správní soud za zjevné, že zadavatel musel již v době porady dne 19. 7. 2010 disponovat velice

pokračování

přesnými informacemi o tom, jaké budou změny v jeho rozpočtu. S ohledem na charakter těchto informací o změně disponibilních zdrojů, na jejich původce a na očekávaný výsledek v podobě příslušného rozhodnutí vlády završující celý tento proces, má Nejvyšší správní soud za to, že intenzita těchto informací byla v době porady zadavatele natolik silná, že odůvodňovala zadavatelem zvolený postup v podobě postupného zrušení jednotlivých probíhajících zadávacích řízení.

Jestliže stěžovatel dovozuje, že nebyla splněna ani poslední podmínka pro postup dle § 84 odst. 2 písm. d) ZVZ, neboť změnu způsobil sám zadavatel, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že tato argumentace nejen neodpovídá skutečnosti, ale je také nepřipustná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobě zúčastněné na řízení nevznikly, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. prosince 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu