



UOHSX0085E8B

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č.j.:ÚOHS-R161/2015/VZ-04182/2017/321/BRy/MMI

Brno 8. února 2017

Ve správním řízení o rozkladu ze dne 29. 5. 2015, doručeném téhož dne Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podaném zadavatelem –

- **Správou majetku města Vyškova, příspěvková organizace**, IČO 71248234, se sídlem Mlýnská 737/10, 682 01 Vyškov,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S71/2015/VZ-11544/2015/513/EPi ze dne 14. 5. 2015, vydaném ve věci přezkoumání úkonů výše uvedeného zadavatele, učiněných při zadávání podlimitní veřejné zakázky s názvem „**Sdružené služby dodávek zemního plynu pro Správu majetku města Vyškova, příspěvková organizace**“, zadávané formou zjednodušeného podlimitního řízení, které bylo zahájeno dnem odeslání výzvy k podání nabídek ze dne 22. 10. 2014, jehož dalším účastníkem je navrhovatel –

- společnost **SYNERGY SOLUTION s.r.o.**, IČO 28622740, se sídlem Kubelíkova 1224/42, 130 00 Praha – Žižkov, ve správním řízení zastoupený na základě plné moci ze dne 10. 4. 2015 Mgr. Danielem Čekalem, advokátem ev. č. ČAK 09026, společníkem advokátní kanceláře AURIXA s.r.o., se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha – Nové Město,

jsem podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) téhož zákona, na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle ustanovení § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S71/2015/VZ-11544/2015/513/EPI ze dne 14. 5. 2015

r u š í m

a věc

v r a c í m

Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

ODŮVODNĚNÍ

I. Zadávací řízení a správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) jako orgán příslušný podle ustanovení § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“)¹, k výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, zahájil dne 3. 2. 2015 správní řízení na návrh navrhovatele - společnosti SYNERGY SOLUTION s.r.o., IČO 28622740, se sídlem Kubelíkova 1224/42, 130 00 Praha – Žižkov, ve správním řízení zastoupený na základě plné moci ze dne 10. 4. 2015 Mgr. Danielem Čekalem, advokátem ev. č. ČAK 09026, společníkem advokátní kanceláře AURIXA s.r.o., se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha – Nové Město (dále jen „**navrhovatel**“), ve věci přezkoumání úkonů zadavatele – Správy majetku města Vyškova, příspěvkové organizace, IČO 71248234, se sídlem Mlýnská 737/10, 682 01 Vyškov (dále jen „**zadavatel**“), učiněných při zadávání podlimitní veřejné zakázky s názvem „Sdružené služby dodávek zemního plynu pro Správu majetku města Vyškova, příspěvková organizace“, zadávané formou zjednodušeného podlimitního řízení, které bylo zahájeno dnem odeslání výzvy k podání nabídek ze dne 22. 10. 2014 (dále jen „**veřejná zakázka**“).
2. Navrhovatel podání návrhu odůvodnil tím, že zadavatel dle jeho názoru rozhodl o zrušení zadávacího řízení v rozporu s ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona. Navrhovatel má za to, že

¹ Pokud je v rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího řízení ve smyslu § 26 zákona v návaznosti na § 158 odst. 1 a 2 zákona.

důvody pro zrušení zadávacího řízení musí být objektivní, přičemž zadavatelem uváděná nepřiměřeně vysoká cena je důvodem subjektivním. Podle navrhovatele nedostatek finančních prostředků nemůže být objektivním důvodem po zrušení zadávacího řízení.

II. Napadené rozhodnutí

3. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad dne 14. 5. 2015 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S71/2015/VZ-11544/2015/513/EPI (dále jen „**napadené rozhodnutí**“). Napadeným rozhodnutím Úřad ve výroku I. rozhodl tak, že zadavatel nedodržel postup stanovený v § 84 odst. 2 písm. e) zákona, když zrušil zadávací řízení na veřejnou zakázku „pro nepředvídatelnost neúměrně vysoké nabídkové ceny“, na kterou nemá zadavatel v rozpočtu na rok 2015 vyhrazené finanční prostředky, aniž by se v jeho průběhu vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nebylo možné po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a dosud nedošlo k uzavření smlouvy. Výrokem II. napadeného rozhodnutí Úřad, jako opatření k nápravě podle ust. § 118 odst. 1 zákona, zrušil rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení ze dne 14. 1. 2015. Výrokem III. pak Úřad uložil zadavateli povinnost uhradit náklady řízení ve výši 30 000 Kč podle ust. § 119 odst. 2 zákona.
4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad k aplikaci ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona uvedl, že zákon v tomto ustanovení předpokládá existenci objektivních skutečností, které jsou nezávislé na vůli zadavatele. Mezi takové skutečnosti lze dle Úřadu obecně podřadit i nedostatek finančních prostředků potřebných k plnění veřejné zakázky, který nastal mimořádně, nepředvídaně a až v průběhu zadávacího řízení. Takovou skutečností dle závěru Úřadu mohou být například situace, kdy je zadavateli přislíbena dotace a před ukončením zadávacího řízení vyjde najevo, že tuto dotaci neobdrží, nebo zadavatel zanikne, případně je na jeho majetek vyhlášen konkurz. K tomu Úřad odkázal i na závěry svého rozhodnutí ve věci sp. zn. ÚOHS-S562/2012/VZ, kde je uvedeno, že kategorie nevýhodnosti a neekonomičnosti jsou do značné míry kategoriemi subjektivními. Nadto uvedl, že nabídka navrhovatele překročila předpokládanou hodnotu o 8,6 %, což nelze považovat za zjevně excesivní překročení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Úřad tak posoudil odůvodnění rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení, kde zadavatel uvedl, že důvodem pro zrušení je nepředvídatelně vysoká nabídková cena převyšující předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, přičemž dospěl k závěru, že v průběhu správního řízení zadavatel nijak neprokázal, že měl na plnění této veřejné zakázky skutečně pouze 3 800 000 Kč, které představují předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Současně Úřad uzavřel, že zadavateli nic nebránilo, aby za stavu, kdy měl k uhrazení nákladů přesně určenou částku, v zadávacích podmínkách stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky jako maximální částku, kterou je schopen uhradit za předmět plnění. Pokud tak neučinil, nelze překročení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pokládat za důvod pro zrušení zadávacího řízení ve smyslu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona.
5. Vzhledem k tomu, že zadavatel porušil postup stanovený zákonem, přičemž tento postup byl způsobilý ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a dosud nedošlo k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, Úřad uzavřel, že došlo k naplnění podmínek stanovených v ust. § 118 odst. 1 zákona a jako opatření k nápravě zrušil rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení.

6. Ve smyslu ust. § 119 odst. 2 zákona uložil Úřad zadavateli povinnost uhradit náklady řízení částkou 30 000 Kč dle vyhlášky č. 328/2006 Sb.
7. Napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 14. 5. 2015.

III. Námitky rozkladu

8. Proti napadenému rozhodnutí podal zadavatel rozklad dne 29. 5. 2015, který byl doručen Úřadu téhož dne. Rozklad tak byl podán v zákonné lhůtě.
9. Zadavatel v podaném rozkladu uvádí, že vydané rozhodnutí ve věci napadá v celém rozsahu, a to z toho důvodu, že dle jeho názoru jsou závěry Úřadu nesprávné a jsou v rozporu s právními předpisy.
10. Dle názoru zadavatele napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť Úřad se v jeho odůvodnění nijak nevypořádal s některými argumenty vznesenými zadavatelem, např. s argumentem, že dodavatel jako podnikatel musí počítat s možností, že zadávací řízení bude zrušeno. Namísto toho Úřad v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval přednost ochrany právní jistoty uchazečů, aniž by to blíže odůvodnil. Zadavatel poukázal na to, že protipólem ochrany uchazečů je kontraktační volnost, která představuje např. možnost zadavatele zrušit zadávací řízení a je tak třeba tato práva poměřovat vzájemně.
11. Dle zadavatele měl Úřad přihlédnout k charakteru navrhovatele, přičemž má za to, že je namístě se zabývat možnou otázkou zneužívání institutu zvýhodnění dodavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením. Zadavatel k této své argumentaci odkázal na informace dostupné na internetu, ze kterých dle jeho názoru vyplývá, že činnost navrhovatele, kdy nabízí služby či dodávky nepředstavuje skutečnou přidanou hodnotu pro postižené osoby a lze tak hovořit o obcházení zákona. I s ohledem na tuto argumentaci měl dle zadavatele Úřad přistoupit ke zhodnocení nutnosti ochrany účastníků s ohledem na to, že navrhovatel využívá zákonné zvýhodnění účelově a účast v zadávacím řízení pro něj nepředstavovala nepřiměřenou zátěž.
12. Zadavatel v podaném rozkladu dále brojí proti požadavku Úřadu, aby doložil důkazy prokazující omezenost rozpočtových prostředků. Dle názoru zadavatele nelze takovou povinnost stanovit, neboť tato ze zákona explicitně nevyplývá. Vzhledem ke skutečnosti, že nabídková cena navrhovatele, tedy potenciálně vítězného uchazeče, převýšila předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, je obtížné na tomto faktu cokoliv dokazovat. Zadavatel se domnívá, že pokud Úřadu předložil Přehled nákladů a výnosů, pak předložil „pevně stanovený rozpočet“. Současně za nesprávný považuje zadavatel závěr Úřadu o tom, že ve srovnání s objemem rozpočtu nepředstavuje překročení ceny veřejné zakázky důvod ke znepokojení, když takový výklad považuje za rozporný se základními zásadami, na nichž zákon stojí. V podaném rozkladu zadavatel uvedl, že požadavek Úřadu na to, aby si ve výzvě k podání nabídek vyhradil maximální cenu, je v přímém rozporu se zákonem.
13. Za nesprávný a nepodložený zadavatel považuje závěr Úřadu o tom, že překročení hodnoty veřejné zakázky „pouze o 8,6 %“ nepředstavuje zjevně excesivní překročení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Dle názoru zadavatele se měl Úřad vypořádat s tím, zda lze překročení předpokládané hodnoty považovat za fakultativní důvod ke zrušení zadávacího řízení, avšak taková úvaha v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí a zadavatel jej tak považuje za nepřezkoumatelné.

Závěr rozkladu

14. Zadavatel navrhl, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Řízení o rozkladu

15. Úřad neshledal důvody pro zrušení nebo změnu svého rozhodnutí dle ust. § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) a v souladu s ust. § 88 odst. 1 správního řádu věc postoupil odvolacímu správnímu orgánu.

Stanovisko předsedy Úřadu

16. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s právními předpisy, a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
17. Úřad tím, že svým rozhodnutím č. j. ÚOHS-S71/2015/VZ-11544/2015/513/EPi ze dne 14. 5. 2015, rozhodl výrokem I. tak, že zadavatel porušil postup stanovený v ust. § 84 odst. 2 zákona když zrušil zadávací řízení na veřejnou zakázku, aniž by se v jeho průběhu vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, dále výrokem II. rozhodl tak, že rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení se ruší a výrokem III. uložil zadavateli povinnost uhradit náklady řízení částkou 30 000 Kč, nerozhodl správně a v souladu se zákonem.
18. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí budou v podrobnostech rozvedeny důvody, proč jsem přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí.

V. K důvodům zrušení napadeného rozhodnutí

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů

19. V rozhodovaném případě Úřad přezkoumal úkon zadavatele, kterým bylo rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, přičemž dospěl k závěru, že zadavatel nedodržel postup stanovený v ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona, neboť v průběhu zadávacího řízení se nevyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by nebylo možné po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.
20. Podle ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona zadavatel může 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.
21. Uvedené zákonné ustanovení stanovuje možnost fakultativního zrušení zadávacího řízení za situace, kdy v zadávacím řízení nastanou „důvody hodné zvláštního zřetele“, pro které nelze po zadavateli požadovat pokračování v zadávacím řízení. S ohledem na to, že pojem „důvody zvláštního zřetele hodné“ je neurčitým právním pojmem, je nutné nejprve vymezit možný okruh skutečností, na které jej lze aplikovat. Zákon sám takové důvody žádným způsobem nedefinuje, a proto je třeba tomuto pojmu přisoudit takový význam, který nejlépe odpovídá povaze, smyslu a účelu toho, co zákon upravuje. Obdobně se k takovému postupu vyjadřuje i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2003, č. j. 6 A 118/2001 - 44, publikovaném pod č. 24/2003 Sb. NSS uvedl: „*v situaci, kdy v zákoně není neurčitý právní*

pojem definován, je třeba jeho výklad hledat toliko v účelu zákona. Při interpretaci neurčitěho právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitěho neurčitěho pojmu objasnit“ což dále Nejvyšší správní soud konkretizoval i ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaném pod č. 701/2005 Sb. NSS a v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 - 152, publikovaném pod č. 1771/2009 Sb. NSS, kde uvedl: *„V oblasti práva veřejných zakázek je třeba si navíc počínat tak, aby interpretace byla ku prospěchu efektivní hospodářské soutěže“*.

22. Z hlediska možného výkladu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona je pak třeba vycházet, ze závěrů, obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010 č. j. 2 Afs 64/2009 – 109, dle nichž: *„Jakékoliv zrušení zadávacího řízení v případě veřejné zakázky ale musí být vykládáno restriktivně, aby bylo zamezeno libovůli (svévůli) veřejného zadavatele, která by mohla vyústit v korupci či nepřipustnou veřejnou odplatu, a tedy přesně v duchu výkladu provedeného krajským soudem. 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 jmenovaněho zákona“*. Konkrétní důvody pak tentýž rozsudek konkretizuje takto: *„důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností, které nastaly v době od zahájení zadávacího řízení a které zadavatel s přihlédnutím ke všem okolnostem nemohl předvídat a ani je nezpůsobil. Za podstatnou změnu okolností se považuje například skutečnost, kdy zadavatel v průběhu zadávacího řízení neobdržel očekávané rozpočtové prostředky či příslibenou veřejnou podporu či kdy tuto veřejnou podporu není oprávněn nadále čerpat, popřípadě její část určenou k zajištění úhrady plnění dodavatele. Dále lze zrušit řízení i v případě, že se v průběhu řízení vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Takovými důvody může být například porušení postupu předepsaněho tímto zákonem pro zadávání veřejných zakázek, které zadavatel sám zjistil“*. Důvodem hodným zvláštního zřetele, pro který je zadavatel oprávněn zrušit zadávací řízení, kdy sám zjistí porušení postupu předepsaněho zákonem, může být např. situace, kterou posuzoval Krajský soud v Brně ve věci 62 Af 15/2011, když v rozsudku v této věci ze dne 6. února 2014 uvedl: *„Z uvedeněho zdejšímu soudu plyne, že v případě, že je obálka s nabídkou řádně označena v souladu se ZVZ i zadávací dokumentací a zadavatel, resp. jeho zaměstnanec takovou obálku nedopatřením otevře, lze takovou situaci považovat za důvod zvláštního zřetele podle § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ...pokud je zadavateli doručena obálka, která řádně označena není, a zadavatel, resp. jeho zaměstnanec, kterému se obálka „dostane do ruky“, není schopen zjistit, že obálka obsahuje nabídku, je třeba předčasné otevření obálky přičítat k tíži uchazeči, který takovou nabídku v řádně neoznačeně obálce podal.“* Podle závěrů obsažených v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 18/2013 – 98 ze dne 8. prosince 2014: *„Mezi takové důvody pak lze řadit například přírodní katastrofu, nepřidělení příslibeně dotace, obdržení nabídek výrazně převyšujících předpokládanou cenu apod. a musí se přitom jednat o takový případ, kdy zadavatel již nemá možnost přijmout opatření k nápravě (§ 111 odst. 6 ZVZ). Tyto důvody ke zrušení pak „musí být důvody objektivními, které stojí vně zadavatele, které atakují samotný smysl dokončení již zahájeněho zadávacího řízení, které vystavují zadavatele objektivnímu riziku pro případ, že by zadávací řízení zrušeno nebylo, a které by představovaly stejně závažný a objektivní důvod*

pro jinou osobu v témže nebo ve srovnatelném postavení zadavatele a v týchž či srovnatelných okolnostech, za nichž má být zadávací řízení rušeno.“

23. Z obsahu výše vyjmenovaných závěrů rozsudků Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu, vyplývá, že možnost zadavatele zrušit zadávací řízení v případě veřejné zakázky musí být vykládána restriktivně, a to proto, aby bylo zamezeno libovůli veřejného zadavatele. Z toho důvodu správní soudy dospěly k závěru, že neurčitý právní pojem „důvody zvláštního zřetele hodné“ je třeba vykládat jako důvody objektivní, stojící vně veřejného zadavatele a nikoliv jako důvody subjektivního rázu, které by popřely smysl jmenovaného zákona. Z hlediska konkrétních skutkových stavů tak správní soudy dovodily, že za důvody zvláštního zřetele hodné, pro které je zadavatel oprávněn zrušit zadávací řízení, lze považovat např. situace, kdy zadavatel sám zjistí, že svým postupem porušil zákon a jiné opatření k nápravě již není možné přijmout, dále kdy zadavatel nedisponuje dostatečným množstvím finančních prostředků pro dokončení veřejné zakázky z důvodu krácení finančních prostředků v jeho rozpočtu nebo z důvodu nepřiznání či odnětí dotace. Výslovně pak tyto judikáty jako důvod pro zrušení zadávacího řízení uvádějí i obdržení nabídek výrazně převyšujících předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Uvedené situace tak dle správních soudů lze podřadit pod důvod zvláštního zřetele hodný. S ohledem na výše uvedené je však zřejmé, že v každém individuálním případě je třeba zkoumat skutkové okolnosti daného případu a při hodnocení toho, zda byly či nebyly splněny podmínky pro zrušení zadávacího řízení vycházet ze smyslu a účelu zákona.
24. Z obdobných závěrů jaké jsou uvedeny výše, vychází i odborná literatura např. *Jurčík, R.: Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, publikace Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, nebo publikace Podešva, V. Zákon o veřejných zakázkách: komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2011., případně publikace Šebesta, Podešva, Olík, Machurek: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem. Praha: ASPI, 2006.*
25. V rozhodovaném případě zadavatel zrušil zadávací řízení, a to rozhodnutím ze dne 14. 1. 2015. Jako důvod pro zrušení zadávacího řízení zadavatel v uvedeném rozhodnutí uvedl, že ke zrušení podle ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona přistoupil „*neboť se v zadávacím řízení se vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, a to zejména pro nepředvídatelnost neúměrně vysoké nabídkové ceny, na kterou nemá Správa majetku města Vyškova, příspěvková organizace v rozpočtu na rok 2015 vyhrazené finanční prostředky. Navýšení ceny je o 326 340,00 Kč bez DPH proti předpokládané hodnotě veřejné zakázky představuje nárůst o téměř 8,6 %. Předpokládaná hodnota přitom byla zadavatelem stanovena správně, neboť tři ze čtyř uchazečů dokonce nabídli cenu nižší, než je předpokládaná hodnota veřejné zakázky...Zmíněný rozdíl přitom představuje takovou částku, kterou není zadavatel ze svého rozpočtu schopen pokrýt, a proto po něm nelze spravedlivě požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval ...“*. Z obsahu správního spisu vyplývá, že zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky částkou 3 800 000 Kč bez DPH. Ve lhůtě pro podání nabídek zadavatel obdržel celkem 4 nabídky, a to ve výši 3 692 468 Kč bez DPH, ve výši 3 794 950 Kč, ve výši 3 680 567 Kč bez DPH a ve výši 4 126 340 Kč bez DPH, přičemž posledně uvedenou nabídkovou cenu nabídl navrhovatel. Vzhledem k tomu, že navrhovatel splňoval podmínky pro uplatnění postupu podle ust. § 101 zákona, byla nabídková cena

navrhovatele pro účely posouzení nabídek snížena o 15 %, a to na částku 3 507 389 Kč bez DPH. Jako nejvhodnější nabídka pak byla vyhodnocena nabídka navrhovatele.

26. Zadavatel své rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení odůvodnil tím, že v rozpočtu na rok 2015 nemá dostatek finančních prostředků, aby byl schopen uhradit cenu veřejné zakázky, která byla oproti předpokládané hodnotě navýšena o 326 340 Kč. Úřad z provedeního dokazování uzavřel, že zadavatel v průběhu správního řízení neprokázal, že na plnění dané veřejné zakázky má pouze 3 800 000 Kč bez DPH, když Úřadu předložil svůj rozpočet na rok 2015, ze kterého vyplývá, že na zajištění energetických dodávek na rok 2015 vyčlenil celkem 11 000 000 Kč s DPH. Úřad nespороval tvrzení zadavatele o tom, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla stanovena správně, nicméně uzavřel, že tato hodnota je rozhodná pro stanovení druhu zadávacího řízení a bez dalšího neznamená, že nabídkové ceny dodavatelů ji nemohou překročit. Současně Úřad uvedl, že překročení nabídkové ceny o 8,6 % nepřestavuje zjevně excesivní překročení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, avšak uvedl, že zadavatel je povinen v zadávacím řízení zohlednit právní jistotu dodavatelů účastníků se zadávacího řízení.
27. S ohledem na závěry uvedené výše, které vyplývají z judikátů správních soudů a z odborných publikací, je zřejmé, že zákon v ust. § 84 odst. 2 písm. e) stanoví možnosti, za kterých je zadavatel oprávněn přistoupit ke zrušení zadávacího řízení, přičemž platí, že toto zákonné ustanovení je tak třeba vykládat restriktivně takovým způsobem, aby byl chráněn princip právní jistoty účastníků zadávacího řízení. Úřad v napadeném rozhodnutí tuto nutnost ochrany právní jistoty správně akcentoval. Nicméně však považují za podstatné poukázat na skutečnost, že ačkoliv jednotlivá ustanovení zákona vyjadřují a chrání různé právní principy, je vždy nutné je zohlednit v souvztažnosti k základním principům a zásadám, na nichž stojí celý zákon. Tyto základní principy a zásady jsou jednak vyjádřeny v ust. § 6 odst. 1 zákona, ovšem kromě v zákoně výslovně vyjádřených zásad je třeba mezi tyto zařadit i zásadu hospodárnosti, která je základním principem, který ovládá celý zákon a vztahuje se tak na všechna ustanovení zákona. K tomu se obdobně vyjadřuje např. publikace *Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 11 s. „Hospodárnost vynakládání prostředků zadavatelů je přitom hlavním důvodem existence tohoto zákona, který svou existencí, důrazem na vytvoření soutěžního prostředí nediskriminačního a transparentního charakteru (viz § 6), hospodárnost zabezpečuje a tím i úsporu finančních prostředků zadavatele.“* Za stavu, kdy je jedním ze základních principů i právě uvedený princip hospodárnosti je třeba, aby jednotlivá zákonná ustanovení a jejich výklad byl poměřován nejen ve vztahu k dílčím principům, které vyjadřují a chrání a které jsou vyjádřeny jednotlivými ustanoveními zákona, ale k i základnímu smyslu a účelu zákona, jímž je hospodárné vynakládání finančních prostředků.
28. V rozhodovaném případě Úřad svůj závěr o tom, že zadavatel neoprávněně zrušil zadávací řízení, posoudil ve vztahu k principu právní jistoty dodavatelů účastníků se zadávacího řízení, přičemž uvedl, že nezpochybňuje nutnost zadavatele postupovat v zadávacím řízení efektivně a s péčí řádného hospodáře. Takový závěr Úřadu ovšem nemůže obstát, pokud se Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s tím, jak za daných skutkových okolností vedle sebe obtojí zásada právní jistoty uchazečů a princip hospodárnosti. Domnívám se totiž, že bez porovnání uvedených právních principů pro daný skutkový případ nelze mít závěry Úřadu, obsažené v napadeném rozhodnutí za řádně odůvodněné.

29. Zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky na základě ceny vysoutěžené v předcházejícím roce. Tři ze čtyř předložených nabídkových cen nedosahovaly předpokládané hodnoty veřejné zakázky, přičemž dvě z nich byly o více než 100 000 Kč nižší než předpokládaná hodnota. Je obecně známo, že vývoj cen zemního plynu měl v roce 2015 klesající tendenci. Je tedy potřeba posoudit zrušení zadávacího řízení zadavatelem nejen ve vztahu k právní jistotě dodavatelů, ale také ve vztahu k zásadě hospodárnosti, na které je zákon vystaven, přičemž je vhodné zabývat se vývojem cen zemního plynu, k čemuž mohou být vhodným zdrojem například internetové stránky <http://www.kurzy.cz/komodity/index.asp?A=5&idk=43&od=01.01.2014&do=31.10.2015&curr=CZK>. V daném případě je nezbytné posoudit, zda by postup zadavatele, který by uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku s dodavatelem, jež nabídl plnění veřejné zakázky dražší než ostatní dodavatelé, kteří podali své nabídky, překračující správně stanovenou předpokládanou hodnotu (o 326 340 Kč) a navíc v době, kdy docházelo k výraznému snížení ceny poptávaného plnění, je v souladu se zásadou hospodárnosti dovozenou soudní judikaturou. Respektive zda se v daném případě nevyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by nebylo možné po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Jistě by bylo na místě, aby si zadavatel v zadávací dokumentaci stanovil údaj o maximální nepřekročitelné ceně v případě, že měl vyhrazené finanční prostředky na předmět plnění veřejné zakázky. Úřad by však měl posoudit zda, přestože si zadavatel nestanovil maximální nepřekročitelnou cenu, nebyly i tak dány podmínky pro zrušení zadávacího řízení s ohledem na nastalou situaci (správně stanovená předpokládaná hodnota, podle ní vyhrazené finanční prostředky, překročená nabídková cena navrhovatele o statisíce, když zadavatel při výpočtu předpokládané hodnoty vyšel z ceny a spotřeby za předchozí rok a úvaha o vývoji ceny zemního plynu). V daném případě je třeba, aby Úřad znovu posoudil, zda byly naplněny podmínky § 84 odst. 2 písm. e) zákona, a to s ohledem na zásadu hospodárnosti nebo, zda se jednalo o libovůli zadavatele a tento vykládal podmínky stanovené zákonem extenzivně a nebyl tedy oprávněn zrušit zadávací řízení, jinými slovy měl uzavřít smlouvu s dodavatelem, jež mu nabídl nejvyšší nabídkovou cenu a tedy dražší zemní plyn než zadavatel odebíral v předchozím roce, a to v roce, kdy cena zemního plynu klesala.
30. Podle ust. § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
31. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu vymezuje náležitosti, které musí obsahovat rozhodnutí správního orgánu pro to, aby bylo možné takové vydané rozhodnutí považovat za správné a zákonné. Mezi tyto náležitosti patří uvedení: a) důvodů výroku, b) podkladů pro jeho vydání, c) úvah, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů, d) úvah, kterými se správní orgán řídil při výkladu právních předpisů a e) informací o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. V případě, že v odůvodnění vydaného rozhodnutí bude některá z výše uvedených náležitostí chybět, pak bude takové rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, neboť správní orgán nedodrží povinnost uvést náležitosti, které jsou správním řádem stanoveny. Z hlediska toho, jaká náležitost v rozhodnutí správního orgánu chybí lze pak konkrétní nedostatek spatřovat například ve formě nepřezkoumatelnosti, nesrozumitelnosti, nedostatku důvodů vydaného rozhodnutí či nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Vždy však takové nedodržení náležitostí rozhodnutí stanovených

v ust. § 68 odst. 3 správního řádu bude mít za následek to, že rozhodnutí správního orgánu bude nezákonné. K uvedenému výkladu ust. § 68 odst. 3 správního řádu se obdobně vyjadřoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2009 č. j. 9 As 71/2008-109, podle jehož závěrů: „*Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost.(...) [V] odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).*“ (obdobně viz též závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46).

32. Z obecného hlediska uvádím, že se ztotožňuji s názorem Úřadu, že k výkladu ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona je třeba přistupovat restriktivním způsobem a jeho použití řádným způsobem odůvodnit, avšak v daném případě mám za to, že Úřad nedostál svým povinností stanoveným v ust. § 68 odst. 3 správního řádu, neboť dostatečně neodůvodnil výrok I. napadené rozhodnutí, neboť se nezabýval vztahem mezi principem ochrany právní jistoty účastníků zadávacího řízení a principem hospodárnosti.
33. Současně uvádím, že za řádně odůvodněný nepovažuji ani závěr Úřadu obsažený v bodu 55 napadeného rozhodnutí, kde uvádí, že překročení předpokládané hodnoty o 8,6 % procenta nepovažuje za zjevně excesivní překročení, které by mohlo zakládat zjevnou nehospodárnost, neboť Úřad tento závěr žádným způsobem neodůvodnil a neuvedl, jakým způsobem se tento závěr má vztahovat k danému případu. Za situace, kdy však Úřad takové posouzení neprovedl a vyšel pouze z posouzení procentuálního překročení, pak takový závěr nelze považovat za dostatečně odůvodněný, přičemž tak tento postup Úřadu lze označit za postup v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu.
34. Dále mám za to, že pokud Úřad v bodu 44 a 47 napadeného rozhodnutí v obecné rovině dovozuje, že důvodem pro zrušení veřejné zakázky lze zařadit i nedostatek finančních prostředků pro plnění veřejné zakázky, který nastal mimořádně, nepředvídatelně a v průběhu zadávacího řízení, pak se měl zabývat tím, zda v rozhodovaném případě k naplnění uvedených podmínek došlo či nikoliv. Pokud Úřad takové naplnění těchto podmínek nezkontroloval, ačkoliv legitimitu zrušení zadávacího řízení jejich naplněním obecně vymezuje, pak i v této části napadené rozhodnutí trpí vadou, spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a je proto v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu.
35. Jak bylo výše uvedeno, Úřadu je ve správním řízení stanovena povinnost dostatečně, srozumitelně a přesvědčivě odůvodnit své rozhodnutí. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí ve smyslu ust. § 89 odst. 2 správního řádu jsem dospěl k závěru, že Úřad této své povinnosti nedostál a jeho rozhodnutí je tak třeba považovat za nezákonné ve smyslu ust. § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž tak byly naplněny důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci Úřadu k novému projednání dle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

36. Vzhledem k tomu, že jsem dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí v jeho výroku I. přičemž zadavatel podaným rozkladem napadal vydané rozhodnutí jako celek a výrok II. a III. jsou ve smyslu ust. § 82 odst. 3 správního řádu na výroku I. závislé přistoupil jsem ve smyslu ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu ke zrušení celého napadeného rozhodnutí.

Další postup Úřadu

37. V novém rozhodnutí je Úřad povinen ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zohlednit závazné právní názory vyslovené v tomto rozhodnutí. Je tedy povinen z hlediska výroku I. posoudit vztah mezi principem právní jistoty účastníků zadávacího řízení, který je mimo jiné vyjádřen v ust. § 84 odst. 2 písm. e) zákona a principem hospodárnosti, kterým je ovládán celý zákon, a to s ohledem na zjištěný skutkový stav daného případu, přičemž je povinen přesvědčivým a srozumitelným způsobem odůvodnit, jak dané principy dopadají na posuzované rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku. Dále je Úřad povinen se zabývat tím, zda došlo či nedošlo k naplnění podmínek pro zrušení zadávacího řízení zadavatelem pro nedostatek finančních prostředků, a to z hlediska podmínek vyvozených judikaturou správních soudů. Současně je Úřad povinen se srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vypořádat s překročením předpokládané nabídkové ceny ve vztahu ke skutkovým okolnostem projednávaného případu. Kromě výše uvedeného je Úřad v novém rozhodnutí povinen vypořádat námitky uvedené v podaném rozkladu, jimiž jsem se při rozhodování o rozkladu s ohledem na zjištěnou nezákonnost napadeného rozhodnutí, nezabýval, a tyto zahrnout do svých úvah.

VI. Závěr

38. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad nepostupoval v souladu se zákonem a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nastaly podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí, a to z důvodů uvedených v tomto rozhodnutí.
39. Vzhledem k výše uvedenému, když jsem shledal důvody, pro které bylo nutno napadené rozhodnutí zrušit, rozhodl jsem tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 4 téhož zákona dále odvolat.

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

1. Správa majetku města Vyškov s.r.o., Mlýnská 737/10, 682 01 Vyškov
2. Mgr. Daniel Čekal, Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha

Vypraveno dne

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy