



UOHSX00JP0Y0

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0046/2024/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-18633/2024/161

Brno 9. 5. 2024

V řízení o rozkladu ze dne 13. 3. 2024, doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne navrhovatelem –

- **InQool, a.s.**, IČO 29222389, se sídlem Svatopetrská 35/7, Komárov, 617 00 Brno, ve správním řízení zastoupen na základě plné moci ze dne 22. 12. 2023 JUDr. Miroslavem Cákem, advokátem ev. č. ČAK 21009, se sídlem Sokolovská 663/136c, 186 00 Praha,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0884/2023/VZ, č. j. ÚOHS-08927/2024/500 ze dne 27. 2. 2024, ve znění opravného rozhodnutí č. j. ÚOHS-14792/2024/510 ze dne 9. 4. 2024, kterým bylo rozhodnuto ve věci přezkoumání úkonů zadavatele –

- **Česká republika – Ministerstvo zemědělství**, IČO 00020478, se sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1,

učiněných při zadávání veřejné zakázky „**Dodávka, provoz a rozvoj aplikace Evidence ovocných sadů**“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 18. 5. 2023 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 22. 5. 2023 pod ev. č. Z2023-021180, ve znění pozdějších změn, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 23. 5. 2023 pod ev. č. 2023/S 098-306076, ve znění pozdějších změn,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 152 odst. 5 a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0884/2023/VZ, č. j. ÚOHS-08927/2024/500 ze dne 27. 2. 2024, ve znění opravného rozhodnutí č. j. ÚOHS-14792/2024/510 ze dne 9. 4. 2024

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

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

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“)¹, k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese, s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, obdržel dne 22. 12. 2023 návrh navrhovatele – InQool, a.s., IČO 29222389, se sídlem Svatopetrská 35/7, Komárov, 617 00 Brno, ve správním řízení zastoupen na základě plné moci ze dne 22. 12. 2023 JUDr. Miroslavem Cákem, advokátem ev. č. ČAK 21009, se sídlem Sokolovská 663/136c, 186 00 Praha (dále jen „**navrhovatel**“) – z téhož dne na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele – Česká republika – Ministerstvo zemědělství, IČO 00020478, se sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1 (dále jen „**zadavatel**“ nebo „**MZe**“) – učiněných při zadávání veřejné zakázky „**Dodávka, provoz a rozvoj aplikace Evidence ovocných sadů**“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 18. 5. 2023 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 22. 5. 2023 pod ev. č. Z2023-021180, ve znění pozdějších změn, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 23. 5. 2023 pod ev. č. 2023/S 098-306076, ve znění pozdějších změn (dále jen „**veřejná zakázka**“ nebo „**zadávací řízení**“).
2. Podle bodu 2.1 zadávací dokumentace ze dne 18. 5. 2023 k veřejné zakázce (dále jen „**zadávací dokumentace**“) byl předmětem plnění veřejné zakázky vývoj a dodání aplikace Evidence ovocných sadů (dále také jen „**EOS**“) včetně zajištění služeb provozu a rozvoje.
3. Dle výše uvedeného bodu zadávací dokumentace mělo být plnění zahájeno bezprostředně po nabytí účinnosti smlouvy na plnění veřejné zakázky mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem, nazvané „Smlouva na dodávku, provoz a rozvoj aplikace Evidence ovocných sadů“. Závazný návrh smlouvy byl označen jako příloha č. 1 zadávací dokumentace a byl

¹ Pokud je v tomto rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího postupu. Postup Úřadu ve správním řízení se řídí právními předpisy účinnými ke dni zahájení správního řízení.

nedílnou součástí zadávací dokumentace (dále jen „**smlouva**“ nebo „**návrh smlouvy**“). Doba plnění veřejné zakázky pro dodání EOS byla stanovena na 10 měsíců od nabytí účinnosti smlouvy a pro služby na dobu 60 měsíců od zahájení jejich poskytování. Termín pro předpokládané zahájení plnění byl stanoven na červen 2023, předpokládané ukončení plnění bylo stanoveno na březen 2030.

4. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla dle bodu 2.4 zadávací dokumentace 23 100 000 Kč bez DPH.
5. Dokument nazvaný „Specifikace Evidence ovocných sadů a poskytovaných Služeb“, který byl přílohou č. 1 návrhu smlouvy, obsahuje mimo jiné kapitolou 1.3 „Logická architektura řešení“ a kapitolou 1.4 „Požadavky na architekturu řešení“ (dále jen „**kapitoly 1.3 a 1.4 přílohy č. 1 návrhu smlouvy**“). Tyto kapitoly měly podrobně definovat, co zadavatel požaduje vytvořit, tj. konkretizovat předmět plnění.
6. Z přípisu nazvaného „Oznámení o výběru dodavatele“ ze dne 15. 9. 2023 (dále jen „**oznámení o výběru**“) a jeho příloh plyne, že zadavatel ve stanovené lhůtě obdržel na veřejnou zakázku celkem 4 nabídky, včetně nabídky navrhovatele, a že pro plnění veřejné zakázky byl vybrán navrhovatel.
7. Proti rozhodnutí zadavatele o výběru dodavatele obdržel zadavatel dne 2. 10. 2023 námitky účastníka řízení O2 IT Services s.r.o. z téhož dne, v nichž stěžovatel především namítal, že není možné přezkoumat postup zadavatele při hodnocení nabídek, neboť příloha zprávy o hodnocení nabídek obsahuje pouze slovní hodnocení kvalitativního kritéria ve velmi obecné podobě, spíše souhrnnou formou počtů, a tyto propojuje s hodnocením nabídek spíše nahodile a zprostředkovaně. Dle stěžovatele tak nelze přezkoumat, zda vůbec hodnocení odpovídá skutečností uvedeným v řešení typových úloh jednotlivými účastníky zadávacího řízení.
8. Dne 4. 10. 2023 zadavatel odeslal účastníkům zadávacího řízení žádost o souhlas se zveřejněním typové úlohy zpracované jednotlivými účastníky.
9. Ze čtyř účastníků zadávacího řízení dva vyjádřili souhlas a dva nesouhlas (včetně navrhovatele) s poskytnutím řešení typové úlohy ostatním účastníkům zadávacího řízení.
10. Oznámením o zrušení zadávacího řízení ze dne 17. 10. 2023 (dále jen „**první zrušení zadávacího řízení**“) zadavatel vyznamenal účastníky řízení o zrušení zadávacího řízení podle § 127 odst. 2 písm. d) zákona.
11. Dne 15. 11. 2023 rozhodl zadavatel o zrušení prvního zrušení zadávacího řízení.
12. Zadavatel v přípisu nazvaném „Oznámení o zrušení zadávacího řízení“ ze dne 23. 11. 2023 (dále jen „**oznámení o zrušení zadávacího řízení**“) informoval účastníky zadávacího řízení, že v souladu s ustanovením § 127 odst. 2 písm. d) zákona zrušil zadávací řízení na zadání předmětné veřejné zakázky.
13. Dne 8. 12. 2023 obdržel zadavatel námitky navrhovatele proti zrušení zadávacího řízení (dále jen „**námitky navrhovatele**“).
14. Zadavatel rozhodnutím ze dne 19. 12. 2023 (dále jen „**rozhodnutí o námitkách**“), které obdržel navrhovatel téhož dne, námitky navrhovatele odmítl.

15. Protože navrhovatel nepovažoval rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení a postup ohledně vypořádání jeho námitek v rozhodnutí o námitkách za zákonné, doručil Úřadu dne 22. 12. 2023 návrh na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z téhož dne (dále jen „návrh“).
16. V návrhu navrhovatel kromě svých námitek navrhl, aby Úřad přikázal zadavateli zrušit jeho rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení a aby v zadávacím řízení zadavatel pokračoval.
17. Dnem 22. 12. 2023, kdy Úřad obdržel návrh, bylo podle § 249 zákona ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zahájeno správní řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.
18. Rozhodnutím ze dne 5. 2. 2024, č. j. ÚOHS-05287/2024/500 nařídil Úřad z moci úřední zadavateli předběžné opatření spočívající v zákazu uzavření smlouvy na šetřenou veřejnou zakázku, a to až do pravomocného skončení předmětného správního řízení.

II. Napadené rozhodnutí

19. Dne 27. 2. 2024 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0884/2023/VZ, č. j. ÚOHS-08927/2024/500, ve znění opravného rozhodnutí č. j. ÚOHS-14792/2024/510 ze dne 9. 4. 2024 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým rozhodl, že zadavatel nedodržel při zadávání veřejné zakázky zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona, když v oznámení o zrušení zadávacího řízení ze dne 23. 11. 2023 »dostatečně konkrétně, tedy jednoznačně a určitě nevymezil skutečnosti, které pokládá za důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 127 odst. 2 písm. d) zákona, pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, když bez dalších podrobností toliko uvedl, že

- „(...) nemůže zcela při realizaci zadávacího řízení naplnit zásadu transparentnosti, neboť není schopen zajistit, aby součástí zprávy o hodnocení byly relevantní hodnocené údaje z typových úloh jednotlivých účastníků zadávacího řízení, neboť souhlas s takovým postupem neudělili zadavateli všichni účastníci zadávacího řízení“, aniž by blíže vysvětlil, z jakého důvodu považuje za nutné, aby mu jednotliví účastníci zadávacího řízení dali souhlas ke zveřejnění relevantních hodnocených údajů z jimi řešených typových úloh, a proč tedy neudělení tohoto souhlasu znamená neschopnost zadavatele zajistit, aby relevantní hodnocené údaje z typových úloh jednotlivých účastníků zadávacího řízení byly součástí zprávy o hodnocení nabídek, a dále uvedl, že

- „(...) Zadavatel při zahájení zadávacího řízení předpokládal, že evidence ovocných sadů bude integrována s digitalizační platformou, jejíž vznik a provoz není v gesci zadavatele, ale jiné organizace. V současné době je však zřejmé, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku evidence ovocných sadů dostatečně připravena na integraci, což podstatně mění podmínky vývoje evidence ovocných sadů. Zadavatel tak v současné době není schopen postavit najisto, jaké jsou relevantní požadavky na evidenci ovocných sadů a jak by vzhledem k tomu probíhal vývoj evidence ovocných sadů. Zadavatel je proto za dané situace nucen přepracovat požadavky na evidenci ovocných sadů tak, aby odpovídaly reálné situaci“, aniž by jakkoliv konkretizoval, jak skutečnost, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku evidence ovocných sadů dostatečně připravena na integraci, konkrétně mění podmínky vývoje evidence ovocných sadů, a jak tato skutečnost konkrétně mění požadavky na evidenci ovocných sadů, a z jakých konkrétních důvodů tato skutečnost

zapřičiňuje, že v předmětném zadávacím řízení nelze pokračovat, a aniž by uvedl, kdy a na základě čeho se o skutečnosti, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku evidence ovocných sadů dostatečně připravena na integraci, dozvěděl, respektive aniž by prokázal, že důvod pro zrušení zadávacího řízení se vyskytl v průběhu zadávacího řízení, čímž se postup zadavatele stal nepřezkoumatelným, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele a dosud nedošlo k uzavření smlouvy.«

20. Výrokem II napadeného rozhodnutí bylo rozhodnuto, že jako opatření k nápravě nezákonného postupu zadavatele Úřad podle § 263 odst. 2 zákona zrušil všechny úkony zadavatele související se zrušením zadávacího řízení na veřejnou zakázku, které bylo vyhlášeno oznámením o zrušení zadávacího řízení. Výrokem III napadeného rozhodnutí Úřad zadavateli podle § 263 odst. 8 zákona uložil zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení a výrokem IV napadeného rozhodnutí Úřad zadavateli uložil uhradit náklady řízení ve výši 30 000 Kč, se splatností do dvou měsíců od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.
21. V napadeném rozhodnutí Úřad konstatoval, že odůvodnění oznámení o zrušení zadávacího řízení nepovažuje za dostatečně jednoznačné a srozumitelné, neboť z něj nijak nevyplývá, proč zadavatel považoval za nutné, aby mu účastníci zadávacího řízení dali souhlas ke zveřejnění relevantních hodnocených údajů z typových úloh, a proč neudělení tohoto souhlasu znamenalo neschopnost zadavatele zajistit, aby relevantní hodnocené údaje z typových úloh byly součástí zprávy o hodnocení nabídek. Úřad shledal, že odůvodnění oznámení o zrušení zadávacího řízení nepovažuje ani za dostatečně konkrétní a určité, neboť je fakticky znemožněno ověřit, jaký konkrétní dopad má skutečnost, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS dostatečně připravena na integraci, na podmínky vývoje EOS a na požadavky na EOS, resp. jaký konkrétní dopad má tato skutečnost na zadávací řízení, a zda se předmětný důvod pro zrušení zadávacího řízení vyskytl v průběhu zadávacího řízení. Na základě takto zadavatelem formulovaného odůvodnění oznámení o zrušení zadávacího řízení, resp. rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení, bylo fakticky znemožněno přezkoumat, zda se jednalo o důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.
22. K této části napadeného rozhodnutí Úřad uzavřel, že zadavatel při zrušení zadávacího řízení nedodržel zásadu transparentnosti dle § 6 odst. 1 zákona ve vztahu k zadavatelem prezentovaným důvodům zrušení zadávacího řízení a že oznámení o zrušení zadávacího řízení neobsahovalo podrobné a dostatečné zdůvodnění důvodů hodných zvláštního zřetele, pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Úřad také konstatoval, že předmětný postup zadavatele mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nezákonný postup zadavatele spočívající ve zrušení zadávacího řízení na veřejnou zakázku v rozporu se zákonem měl za následek nezadání předmětu veřejné zakázky, tj. neuzavření smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, neboť po zrušení zadávacího řízení se již žádný z dodavatelů nemůže stát dodavatelem vybraným.

III. Rozklad zadavatele

23. Dne 13. 3. 2024 obdržel Úřad rozklad zadavatele z téhož dne. Ze spisového materiálu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 27. 2. 2024, rozklad byl tudíž podán v zákonné lhůtě.

Námítky rozkladu

24. Zadavatel napadl rozkladem napadené rozhodnutí v celém rozsahu, protože má za to, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávného skutkového zjištění a právního posouzení.
25. Podle zadavatele byly důvody pro zrušení zadávacího řízení dostatečně jasné a v souladu se zásadou transparentnosti. Dodržet předmětnou zásadu bylo v daném zadávacím řízení dle názoru zadavatele možné jen tehdy, pokud by všichni uchazeči vyslovili souhlas, aby součástí zprávy o hodnocení byly relevantní údaje z typových úloh jednotlivých účastníků zadávacího řízení a tyto údaje mohly být pak zveřejněny, protože nemožnost poskytnout k nahlédnutí zpracování praktické úlohy všemi účastníky by mohlo vnést do zadávacího řízení pochybnosti o korektnosti zadávacího řízení. Odmítnutí souhlasu, mimo jiné i navrhovatelem, vedlo dle zadavatele k tomu, že nebyl s to naplnit stěžejní zásadu postupu dle zákona, tj. zásadu transparentnosti, což uvedl i v oznámení o zrušení zadávacího řízení. Zadavatel uzavřel, že nemožnost naplnit zásadu transparentnosti je dle jeho názoru zcela konkrétním, jednoznačným a dostačujícím důvodem pro zrušení zadávacího řízení ve smyslu § 127 odst. 2 písm. d) zákona, a proto se závěrem Úřadu v tomto bodě napadeného rozhodnutí nesouhlasí.
26. V druhém okruhu námitek se zadavatel nesouhlasně vyjádřil k Úřadem vytýkaným faktům, a to, že (i) nespecifikoval, jak skutečnost, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS dostatečně připravena na integraci, konkrétně mění podmínky vývoje EOS, a (ii) jak tato skutečnost fakticky mění požadavky na EOS, a (iii) z jakých konkrétních důvodů tato skutečnost zapříčiňuje, že v předmětném zadávacím řízení nelze pokračovat, a že (iv) zadavatel neuvedl, kdy a na základě čeho se o skutečnosti, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS dostatečně připravena na integraci, dozvěděl, respektive aniž by prokázal, že důvod pro zrušení zadávacího řízení se vyskytl v průběhu zadávacího řízení.
27. Zadavatel ve své argumentaci k části (i) až (iv) odkazoval zejména na kapitoly 1.3 a 1.4 přílohy č. 1 návrhu smlouvy obsažené v zadávací dokumentaci, přičemž jako digitalizační platformu označil souhrnné pojmenování pro sdílené prvky aplikační infrastruktury MZe.
28. S odkazem na odůvodnění oznámení o zrušení zadávacího řízení zadavatel dále argumentoval, že digitalizační platforma měla být integrální a nedílnou součástí EOS, přičemž dodavatel měl vyvinout pouze část EOS a digitalizační platformu do svého řešení povinně zakomponovat. Dle zadavatele bylo ze zadávací dokumentace zcela zřejmé, že bez digitalizační platformy by byla EOS nefunkční a vzhledem k tomu, že digitalizační platforma není vyvinuta pro prostředí MZe, nezná zadavatel rozsah požadavků na integraci mezi oběma systémy. Zadavatel dále uvedl, že pokud by byla EOS dodána v situaci, kdy neexistuje funkční digitalizační platforma, EOS by nebyla funkční, nebylo by možné ověřit funkčnost dodané EOS a zadavatel by neměl ani možnost posoudit, zda dodané řešení odpovídá požadavkům uvedeným v zadávacích podmínkách. Podle zadavatele nemohl pokračovat v zadávacím řízení, protože by nebyl objektivně schopen určit, zda by vývoj a dodání EOS bez existence digitalizační platformy nebylo nutné změnit tak, že by došlo k podstatné změně závazku. Bez existence digitalizační platformy, tj. bez možnosti její integrace do EOS, nebyl schopen ověřit funkčnost dodané EOS, protože jako celek by bez digitalizační platformy nefungovala.

29. Zadavatel dále v rozkladu tvrdil, že v zadávacích podmínkách předpokládal integraci na digitalizační platformu třetí osoby (jiné organizace), přičemž se o prodlení s vývojem a dodáním digitalizační platformy, již má zprovoznit a provozovat třetí osoba, dozvěděl od této třetí osoby v průběhu hodnocení nabídek. O rozsahu prodlení, kdy třetí osoba zrušila zadávací řízení na provoz a rozvoj digitalizační platformy, se však zadavatel dozvěděl až po rozhodnutí o výběru dodavatele. K tomu zadavatel uvedl, že každému uchazeči, jenž z charakteru veřejné zakázky musí být odborníkem v oblasti IT, muselo být jasné, že pokud má být EOS integrována s digitalizační platformou, a přitom tato digitalizační platforma nebude v okamžiku předpokládaného vzniku EOS na uvedenou integraci připravena, nelze veřejnou zakázku realizovat a je nutné ji zrušit. Zadavatel proto považuje odůvodnění zrušení veřejné zakázky z odborného pohledu IT za dostatečné a učiněné v souladu se zákonem i zadávacími podmínkami.

Závěr rozkladu

30. Protože podle zadavatele byl jeho postup plně v souladu se zákonem a zadávacími podmínkami a nedošlo při něm k porušení žádné zásady pro zadávání veřejných zakázek dle § 6 zákona, zadavatel navrhl, aby předseda Úřadu ve smyslu § 152 odst. 5 v návaznosti na § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu napadené rozhodnutí v plném rozsahu zrušil a správní řízení zastavil.

IV. Řízení o rozkladu

31. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí podle § 87 správního řádu, a proto podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

Stanovisko předsedy Úřadu

32. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech byl podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a dále správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise byl přijat následující závěr.
33. Úřad napadeným rozhodnutím rozhodl správně a v souladu s právními předpisy. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které bylo přistoupeno k potvrzení napadeného rozhodnutí a k zamítnutí rozkladu.

V. K námitkám rozkladu

34. Zadavatel v podaném rozkladu zaměřil své námitky do dvou argumentačních důvodů, resp. okruhů. Oba totožné důvody, pro které údajně zadavatel nemohl v zadávacím řízení pokračovat, byly zadavatelem již uvedeny v oznámení o zrušení zadávacího řízení.

K zrušení zadávacího řízení podle § 127 odst. 2 písm. d) zákona

35. Ohledně zákonem stanovených důvodů pro zrušení zadávacího řízení lze plně odkázat na argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí, a to zejména na bod 74 a rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Af 65/2013-70 ze dne 15. 10. 2015, dle jehož odůvodnění „je nežádoucí a rozporné se zákonem, aby zrušení zadávacího řízení bylo důsledkem libovůle

zadavatele v tom smyslu, že by zrušení zadávacího řízení nebylo jednoznačně podloženo objektivně existujícím důvodem. ... Při zrušení zadávacího řízení je třeba zejména klást důraz na dodržení zásady transparentnosti v tom smyslu, jak ji konstantně vykládá rozhodovací praxe Úřadu i soudů, tj. zrušení zadávacího řízení musí být provedeno způsobem, který nevzbuzuje žádné reálné a objektivizované pochybnosti o tom, že zadavatel jedná korektně a regulérně, a že v zadávacím řízení využívá poctivých prostředků.“

36. Zadavatel oznámením o zrušení zadávacího řízení informoval účastníky zadávacího řízení, že v souladu s ustanovením § 127 odst. 2 písm. d) zákona zrušil zadávací řízení na zadání veřejné zakázky. Podle tohoto ustanovení může zadavatel zrušit zadávací řízení, pokud se v průběhu zadávacího řízení vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, včetně důvodů ekonomických, pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, bez ohledu na to, zda tyto důvody zadavatel způsobil či nikoliv. Výklad tohoto ustanovení zákona lze nalézt v aktuální judikatuře i v mnoha rozhodnutích Úřadu, přičemž důraz je kladen na dodržení zásady transparentnosti a na objektivnost důvodů, které mají vést ke zrušení zadávacího řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 356/2017-67 ze dne 31. 10. 2018).
37. V rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) č. j. 10 As 23/2021-56 ze dne 26. 1. 2023 je konstatováno, že *„jakékoli zrušení zadávacího řízení musí být i nadále vykládáno restriktivně, aby bylo zamezeno libovůli či svévoli zadavatele“*. Ve vztahu k § 127 odst. 2 písm. d) zákona je v předmětném rozsudku uvedeno, že *„důvody hodné zvláštního zřetele jsou neurčitým právním pojmem, jemuž je třeba přisoudit takový význam, který nejlépe odpovídá povaze, smyslu a účelu toho, co zákon o veřejných zakázkách upravuje. Při výkladu neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, stejně jako ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově objasnit obsah a význam užitého neurčitého pojmu (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS). V oblasti práva veřejných zakázek je navíc třeba dbát na to, aby výklad byl ku prospěchu efektivní hospodářské soutěže (rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, dále též např. rozsudek ze dne 27. 1. 2010, čj. 2 Afs 64/2009-109). S účinností stávajícího zákona o zadávání veřejných zakázek se množina důvodů hodných zvláštního zřetele ve srovnání s dřívější úpravou [§ 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách] rozšířila. Nově zahrnuje též subjektivní důvody, včetně důvodů ekonomických. Přesto pod ni nadále nelze zahrnout veškeré (libovolné či svévolné) subjektivní důvody na straně zadavatele, ale jen takové případy, které jsou v souladu s účelem a cílem právní úpravy, resp. situace, které by byly stejně relevantní pro jakoukoli osobu v obdobném postavení. Může se tedy jednat o škálu nejrůznějších případů, včetně porušení zákona, které již s ohledem na fázi zadávacího řízení nelze napravit jiným způsobem podle § 49 zákona ... (shodně viz Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 964–965). Důvody vedoucí ke zrušení zadávacího řízení ale nemohou být způsobeny úmyslně, tedy pouze za účelem zrušení zadávacího řízení. Důvodem hodným zvláštního zřetele proto není jakékoli porušení postupu stanoveného zákonem bez ohledu na ostatní skutkové okolnosti případu. NSS zdůrazňuje, že se stále uplatní zásada přiměřenosti, kterou je nutno posuzovat ve vztahu k oprávněným zájmům zadavatele, stejně jako k oprávněným zájmům dodavatelů, resp. účastníků zadávacího*

řízení (což potvrzuje také odborná literatura; viz Krč, R., Vaněček, J. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 564)“.

38. K výkladu důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 127 odst. 2 písm. d) zákona lze tedy sumarizovat, že nemůže jít o důvody smyšlené či účelově vytvořené, ale o důvody prokazatelně existující (objektivně přezkoumatelné), jež nastaly v průběhu zadávacího řízení, a pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Vždy přitom bude záležet na konkrétních skutkových okolnostech daného případu, jež je nutné posuzovat restriktivně.
39. Dále lze souhlasit s argumentací uvedenou v bodě 72 a násl. napadeného rozhodnutí, včetně zdůraznění v bodech 76-77, že s ohledem na zásadu transparentnosti je třeba při posouzení předmětné věci vycházet pouze z důvodů uvedených zadavatelem v oznámení o zrušení zadávacího řízení, neboť v něm by zadavatel měl uvést všechny relevantní důvody, pro které zadávací řízení zrušil. V odůvodnění tohoto oznámení musí být vždy dostatečně konkrétně, tedy jednoznačně a srozumitelně popsány všechny důvody hodné zvláštního zřetele, kterých se zadavatel v souvislosti se zrušením zadávacího řízení dovolává, a sdělení musí obsahovat též určení okamžiku, od něhož zadavatel výskyt důvodů hodných zvláštního zřetele odvozuje. Jak bude seznámeno níže, v šetřeném případě zadavatel jednoznačně a srozumitelně své rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení neodůvodnil a neurčil ani okamžik, od něhož výskyt důvodů hodných zvláštního zřetele odvozuje.

K námitce týkající se zásady transparentnosti, tj. k prvnímu důvodu pro zrušení zadávacího řízení zadavatelem

40. Zadavatel tvrdí, že důvod pro zrušení zadávacího řízení spočívající v nemožnosti transparentně uvést do zprávy o hodnocení údaje z typových úloh byl formulován zcela jasně. V tomto směru však zadavateli není vytýkána nejasnost zrušovacího důvodu ve smyslu jazykovém, ale skutečnost, že transparentnost zprávy o hodnocení bylo možno zajistit i bez souhlasu účastníků zadávacího řízení nebo i jinak než uvedením relevantních údajů z typových úloh, avšak zadavatel takovou možnost v oznámení o zrušení zadávacího řízení nerefletoval. Nelze proto souhlasit s tvrzením zadavatele, že nemohl při realizaci zadávacího řízení naplnit zásadu transparentnosti, neboť nebyl schopen zajistit, aby součástí zprávy o hodnocení byly relevantní hodnocené údaje z typových úloh jednotlivých účastníků zadávacího řízení, protože souhlas s takovým postupem neudělili všichni účastníci zadávacího řízení.
41. Zadavatel v zadávací dokumentaci stanovil, že nabídky budou hodnoceny jednak podle nabídkové ceny, a jednak podle řešení praktické úlohy, kterou účastníci zadávacího řízení měli zpracovat po uplynutí lhůty pro podání nabídek v sídle zadavatele dle jednotného zadání. Podáním nabídky každý účastník zadávacího řízení akceptoval zadávací podmínky, přičemž žádný z nich nevznesl vůči této části zadávacích podmínek námitky. Podle § 119 odst. 2 písm. d) zákona musí být hodnocené údaje (tj. i údaje z řešených typových úloh) uvedeny ve zprávě o hodnocení nabídek, aby bylo v souladu se zásadou transparentnosti možné zpětně jednoznačně ověřit, že počet přidělených bodů proporcionálně odpovídá údajům v typových úlohách. Z toho důvodu nebylo nutné od účastníků zadávacího řízení žádat o dodatečný souhlas ke zveřejnění jimi zpracovaných typových úloh.
42. Výklad zadavatele nelze přijmout rovněž proto, že by se tak kterýkoliv zadavatel, jenž by hodnotil zpracování typového úkolu, dostal do „područí“ dodavatelů, zejména těch,

kterí by nepodali nejvhodnější nabídku. Ti by zadavateli odepřením souhlasu mohli kdykoliv zapříčinit nezbytnost zrušení zadávacího řízení. Takový výklad by vedl k absurdním situacím a téměř absolutní nepoužitelnosti takového hodnocení.

43. Pokud by zadavatel případně pojal jakoukoli pochybnost, zda zpracování typové úlohy obsahuje definiční znaky obchodního tajemství, pro dosažení své povinnosti dle § 119 odst. 2 písm. d) zákona (povinnost uvést ve zprávě o hodnocení nabídek hodnocené údaje z typových úloh) mohl zvolit i jinou alternativu než přímé zveřejnění zpracovaných typových úloh. Například ve zprávě o hodnocení nabídek mohl zadavatel uvést podrobnější, konkrétnější popis jím provedeného hodnocení, s uvedením všech relevantních údajů z typových úloh jednotlivých účastníků zadávacího řízení (srov. bod 7 tohoto rozhodnutí).
44. K prvnímu důvodu zadavatele pro zrušení zadávacího řízení lze jednoznačně souhlasit se závěrem Úřadu uvedeném v bodě 87 napadeného rozhodnutí, že jeho vymezení v oznámení o zrušení zadávacího řízení nebylo dostatečně jednoznačné a srozumitelné, neboť z tohoto oznámení nikterak nevyplývalo, proč zadavatel považoval za nutné, aby mu účastníci zadávacího řízení dali dodatečný souhlas ke zveřejnění relevantních hodnocených údajů z typových úloh, když ve vyjádření k návrhu sám přiznal, že informace obsažené v řešení typové úlohy zpracované návrhatelem za obchodní tajemství nepovažuje. Rovněž z oznámení o zrušení zadávacího řízení nevyvstávalo, proč neudělení dodatečného souhlasu pro zadavatele znamenalo jeho neschopnost zajistit, aby relevantní hodnocené údaje z typových úloh byly součástí zprávy o hodnocení nabídek, tedy proč ne zvolil například výše uvedené alternativní řešení. Nadepsaná námitka zadavatele je nedůvodná, protože na základě takto formulovaného argumentu a jeho nedostatečného vysvětlení je fakticky znemožněno přezkoumat, zda se jedná o důvod hodný zvláštního zřetele, pro který nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.

K okruhu námitek týkajících se digitalizační platformy

45. Jako druhý důvod, proč nemohl pokračovat v zadávacím řízení, zadavatel uvedl skutečnosti týkající se digitalizační platformy, se kterou měla být EOS integrována, a to stručně shrnuto, protože v době předpokládaného vzniku EOS by nebyla digitalizační platforma dostatečně připravena na integraci, což dle zadavatele podstatně mění podmínky vývoje EOS a požadavky na EOS.
46. Argumentace zadavatele uvedená v rozkladu k tomuto okruhu námitek přináší logický nesoulad v jeho tvrzeních. Zadavatel pro vysvětlení v rozkladu barevně vyznačil v části citující kapitole 1.4 přílohy č. 1 návrhu smlouvy, které prvky jsou součástí digitalizační platformy. Konkrétně vyznačil portál pro úředníka, formulářový engine, procesní engine a auditní žurnál. V kapitole 1.3 přílohy č. 1 návrhu smlouvy, jež definuje základní logickou dekompozici řešení a jeho zasazení do aplikační architektury MZe, je i schéma obsahující 3 typy komponent, přičemž zelené komponenty jsou dle doprovodného popisu schématu již v MZe implementovány. Tyto komponenty měly být v řešení uchazečů o veřejnou zakázku využity ve všech případech, kde by bylo jejich použití možné. Případné výjimky měly být schváleny IT architektem MZe. Uchazeči o veřejnou zakázku měli u těchto komponent zajistit jejich parametrizaci a konfiguraci pro potřeby řešení, přičemž implementační dokumentace těchto komponent měla být součástí zadání a mělo být možné se s ní obeznámit stanoveným režimem. Z rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení a následných vyjádření zadavatele však

plyne, že uvedené (zelené) prvky digitalizační platformy ke dni zahájení zadávacího řízení dosud neexistovaly. Je tedy zjevné, že komponenty, které neexistovaly, nemohly být z logiky věci součástí řešení uchazečů o veřejnou zakázku, byť dle zadávací dokumentace již v IT prostředí MZe údajně implementovány byly. Protože zelené komponenty fakticky v prostředí MZe implementovány nebyly, dokonce uchazeči o veřejnou zakázku neměli k dispozici ani implementační dokumentaci, výtky Úřadu uvedené v napadeném rozhodnutí a v rozkladu označené jako bod (i) až bod (iv) jsou zcela namístě (viz bod 26 tohoto rozhodnutí). Zadavatel totiž od počátku věděl, že digitalizační platforma není dostatečně připravena na integraci EOS a mohl této skutečnosti zadávací podmínky přizpůsobit, což však neučinil.

47. Neurčitost zadávacích podmínek a nestandardní jednání zadavatele jsou ještě markantnější, pokud zadavatel v zadávací dokumentaci na jedné straně stanovil, že digitalizační platforma má být integrální a nedílnou součástí EOS a na druhé straně po určení vybraného dodavatele zadavatel zrušil zadávací řízení mimo jiné z důvodu, že tato digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS dostatečně připravena na integraci. Nutně dané skutečnosti opakovaně vedou k závěru, že digitalizační platforma nebyla připravena na integraci již od počátku zadávacího řízení, byť ze zadávací dokumentace vyplývá, že digitalizační platforma již do aplikační architektury MZe implementována byla. Není zřejmé, jak měl dodavatel vyvinout EOS a digitalizační platformu do svého řešení povinně zakomponovat, když nebyla na integraci připravena, přičemž bez digitalizační platformy by byla EOS dle zadavatele nefunkční. Uchazeči o veřejnou zakázku se ze zadávací dokumentace o aktuálním stavu, tj. stádiu vývoje digitalizační platformy, nedozvěděli; až z odpovědi zadavatele na otázku jednoho z uchazečů (otázka č. 4 ve vysvětlení zadávací dokumentace č. 5 ze dne 13. 6. 2023) si mohli v souvislosti se schématem 10 v kapitole 1.3 přílohy č. 1 návrhu smlouvy odvodit, že některé části podrobnější IT dokumentace sice ještě chybí, protože část prvků bude do prostředí zadavatele teprve nasazena, avšak tato skutečnost nebude překážkou realizace veřejné zakázky (viz bod 60 napadeného rozhodnutí).
48. Zadavatel všechna výše uvedená fakta znal, zadávací řízení zahájil, vyhodnotil nabídky, určil vybraného dodavatele, načež posléze zrušil zadávací řízení mimo jiné proto, co nutně věděl již před zahájením zadávacího řízení – tj. že digitalizační platforma není na integraci připravena, navíc své rozhodnutí zrušit zadávací řízení jednoznačně a pochopitelně neodůvodnil. Takový postup zadavatele není v souladu se zásadou transparentnosti, jak jí interpretuje Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č. j. 31 Af 35/2018-75 ze dne 25. 2. 2020, kdy smyslem této zásady je zajištění toho, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek (viz bod 71 napadeného rozhodnutí).
49. Zadavatel v oznámení o zrušení zadávacího řízení sice uvedl, že skutečnost, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS připravena na integraci, mění podmínky vývoje EOS, avšak nijak blíže již nevysvětlil, jak konkrétně nepřipravenost digitalizační platformy na integraci podmínky vývoje EOS ovlivňuje. Z oznámení o zrušení zadávacího řízení nebylo možné ani vyrozumět, které konkrétní podmínky vývoje EOS musí být v důsledku nepřipravenosti digitalizační platformy na integraci změněny, a jak fakticky se tato skutečnost promítne do zadávacího řízení. Neobstojí ani tvrzení zadavatele, že každému uchazeči, jenž z charakteru veřejné zakázky musí být odborníkem v oblasti IT, muselo být

jasné, že pokud má být EOS integrována s digitalizační platformou, a přitom tato digitalizační platforma nebude v okamžiku předpokládaného vzniku EOS na uvedenou integraci připravena, nelze veřejnou zakázku realizovat a je nutné ji zrušit.

50. Nedostatečné bylo i zadatelovo sdělení uvedené v oznámení o zrušení zadávacího řízení, že je za dané situace nucen přepracovat požadavky na EOS, aby odpovídaly reálné situaci, aniž by blíže vysvětlil, které konkrétní požadavky na EOS uvedené v zadávací dokumentaci neodpovídají aktuálnímu stavu a musejí tak být změněny.
51. Lze souhlasit s názorem Úřadu uvedeným v bodě 91 napadeného rozhodnutí, že pokud zadavatel v oznámení o zrušení zadávacího řízení nijak blíže nevysvětlil, které konkrétní podmínky vývoje EOS se v důsledku nepřipravenosti digitalizační platformy na integraci mění a které konkrétní požadavky na EOS musí být v důsledku této skutečnosti přepracovány, resp. nevysvětlil, jak se tato skutečnost fakticky promítla do zadávacího řízení, nelze ověřit, zda se opravdu jedná o skutečnost aprobovanou v § 127 odst. 2 písm. d) zákona, kvůli které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Obzvláště v situaci, kdy zadavatel od počátku věděl, že digitalizační platforma není připravena, zůstává též otázkou, zda nebylo možné vyvíjet EOS a ty části, jež měly navázat na digitalizační platformu, připravit či propojit v pozdějších fázích vývoje. To, zda a případně proč nebyla i tato eventualita uvážena nebo zohledněna, však zadavatel v oznámení o zrušení zadávacího řízení neosvětlil.
52. Rovněž lze souhlasit s dalšími závěry Úřadu uvedenými v napadeném rozhodnutí (viz bod 93), a to v souvislosti s tzv. časovou podmínkou pro možnost zrušení zadávacího řízení dle § 127 odst. 2 zákona, tj. že důvody pro zrušení se musí vyskytnout v průběhu zadávacího řízení. Zadavatel v oznámení o zrušení zadávacího řízení sice uvedl, že v době zahájení zadávacího řízení předpokládal, že EOS bude integrována s digitalizační platformou, a že v současné době je zřejmé, že tato digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS na integraci dostatečně připravena, avšak blíže již nespecifikoval, v jakém okamžiku a na základě čeho se o této skutečnosti dozvěděl. Zadavatel tento okamžik specifikuje nesprávně, a nutno zdůraznit že marně, až v rozkladu, nikoli v oznámení o zrušení zadávacího řízení (viz bod 39 tohoto rozhodnutí). Z oznámení o zrušení zadávacího řízení nevyplývalo, kdy se zadavatel dozvěděl o skutečnosti, že digitalizační platforma nebude v době předpokládaného vzniku EOS dostatečně připravena na integraci, a ani jakým způsobem se o této skutečnosti dozvěděl. Nelze tedy přezkoumat, zda se daný důvod pro zrušení zadávacího řízení vyskytl v průběhu zadávacího řízení, či nikoliv.
53. Na základě výše uvedeného je i tento druhý důvod, resp. okruh námitek zadavatele, nedůvodný. Na podkladě takto nekonkrétní, nejednoznačné a neurčité formulace důvodu v oznámení o zrušení zadávacího řízení je fakticky znemožněno ověřit, jaký konkrétní dopad má nepřipravenost digitalizační platformy na další vývoj zadávacího řízení, a zda se důvod pro zrušení zadávacího řízení vyskytl v jeho průběhu.

Shrnutí

54. Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že zadavatel při zrušení zadávacího řízení nedodržel zásadu transparentnosti podle § 6 odst. 1 zákona, neboť oba zadavatelem prezentované důvody zrušení zadávacího řízení nebyly v oznámení o zrušení zadávacího řízení dostatečně odůvodněny. Oznámení o zrušení zadávacího řízení neobsahuje podrobné a dostatečné

zdůvodnění argumentů, resp. důvodů hodných zvláštního zřetele, pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval.

55. Protože postup zadavatele nebyl v souladu se zákonem, nelze vyhovět návrhu zadavatele, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a správní řízení zastaveno.

VI. Závěr

56. Zadavatelovy námitky obsažené v rozkladu byly vyhodnoceny jako nedůvodné. Neprokázano se ani tvrzení navrhovatele, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávného skutkového zjištění a právního posouzení. Po důkladném posouzení věci a z výše uvedené argumentace jednoznačně vyplývá, že Úřad postupoval správně a v souladu se svou dosavadní rozhodovací praxí.
57. Ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu byla přezkoumána i zákonnost napadeného rozhodnutí, jeho věcná správnost v rozsahu vznesených námitek a současně byla přezkoumána i zákonnost postupu Úřadu, přičemž napadené rozhodnutí bylo shledáno zákonným a věcně správným. Dospěl jsem přitom k závěru, že Úřad uvedl všechny právní normy, které v dané věci aplikoval, a dostatečně odůvodnil jejich použití.
58. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, lze dospět k názoru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí o rozkladu.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 152 odst. 5 téhož zákona, nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

1. Ministerstvo zemědělství, Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1
2. JUDr. Miroslav Cák, Sokolovská 663/136c, 186 00 Praha

Vypraveno dne

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