



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšera a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Okresní hospodářská komora Opava**, se sídlem Nádražní okruh 27, Opava, zastoupena JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kapitána Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Af 19/2016 - 207,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2014, č. j. ÚOHS-S162/2014/VZ-13682/2014/511/ABr, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejných zakázkách“), za což jí uložil pokutu 30 000 Kč. Deliktního jednání se žalobkyně měla dopustit tím, že nezdala veřejnou zakázku „*Investice do podpory opavského regionu aneb vzdělávání zaměstnanců členů Okresní hospodářské komory Opava*“ v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 zákona o veřejných zakázkách a dne 19. 5. 2011 uzavřela s dodavatelem TEMPO TRAINING & CONSULTING a. s. smlouvu o dodávce služeb na plnění předmětné zakázky, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Podle správního orgánu byla žalobkyně v postavení veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. K tomu správní orgán poukázal na povahu její činnosti (vydává tzv. A. T. A. karnety, tj. celní dokumenty sloužící pro potřeby dočasného bezcelního vývozu různých druhů zboží a dále vykonává činnost kontaktního místa veřejné správy Czech point), přičemž v rozpočtovém roce 2011 činily její příjmy od státu více než 50 % všech jejích příjmů. S ohledem na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky (9 413 500 Kč) měla žalobkyně povinnost tuto

veřejnou zakázku zadat v některém ze zadávacích řízení uvedených v zákoně o veřejných zakázkách.

[2] Žalobkyně napadla uvedené rozhodnutí rozkladem, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R249/2014/VZ-45630/2015/321/MMI, rozklad žalobkyně zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ztotožnil se se správním orgánem I. stupně i v tom, že žalobkyně je veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

## II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl. Neshledal důvodnou námitku poukazující na nesplnění podmínek uvedených v § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud v napadeném rozsudku po detailním posouzení činnosti žalobkyně dospěl k závěru, že naplňuje podmínky veřejného zadavatele v § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, a žalobní námitky zamítl jako nedůvodné. Správní orgány své závěry náležitě a správně odůvodnily. K námitce poukazující na nesprávné posouzení naplnění materiální stránky deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách pak soud uvedl, že ji žalobkyně vznesla poprvé až v doplnění žaloby, v podané žalobě taková argumentace obsažena nebyla. Podle § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), může žalobce kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Lhůta pro podání žaloby činí podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dva měsíce od oznámení rozhodnutí žalobci písemným vyhotovením rozhodnutí. Námitka nesprávného posouzení aplikace § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách byla uplatněna opožděně (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.), soud se jí proto věcně nezabýval. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

## III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Namítala, že nebyla naplněna materiální stránka předmětného správního deliktu. Tuto námitku měl krajský soud vypořádat i přesto, že ji stěžovatelka uplatnila až po lhůtě pro podání žaloby. Otázku, zda bylo posuzované jednání trestné, jsou totiž správní soudy povinny posuzovat z moci úřední. Dodala, že fakticky postupovala v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, konkrétně s těmi ustanoveními, která upravují zjednodušené podlimitní řízení. Materiálně splnila všechny požadavky předepsané pro zjednodušené podlimitní řízení. Z celkového postupu stěžovatelky před i v průběhu předmětného výběrového řízení je patrné, že jejím záměrem bylo uskutečnit transparentní a nediskriminační výběrové řízení. Stěžovatelka tedy postupovala v souladu s § 6 zákona o veřejných zakázkách, resp. neporušila zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Stěžovatelka má tudíž za to, že v posuzovaném případě nemohlo dojít k porušení či ohrožení právem chráněného zájmu a tím ani k naplnění materiální stránky správního deliktu. Dále namítala, že ji nelze považovat za veřejného zadavatele. Zdůraznila, že nikdy nebyla konečným příjemcem prostředků poskytnutých jí prostřednictvím dotací. Pro naplnění hypotézy § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách je však nutná příčinná souvislost mezi výdaji státu či jiného veřejného zadavatele a činností financovaného subjektu. Dotace, kterou stěžovatelka obdržela na financování posuzovaného zadávacího řízení, však nesloužila pro zabezpečení jejího

pokračování

fungování, jejím cílem bylo zvýšení konkurenceschopnosti českých podnikatelů. Svůj vztah k poskytovateli dotace stěžovatelka nepovažuje za vztah úzké závislosti, jímž Soudní dvůr Evropské unie argumentoval v rozsudku ze dne 3. 10. 2000 ve věci C-380/98, *University of Cambridge*, neboť stát žádným způsobem nezasahoval do výběru jejích dodavatelů. Stěžovatelka se navíc domnívá, že krajský soud uvedený rozsudek Soudního dvora dezinterpretoval. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že vykonává činnost uspokojující potřeby veřejného zájmu, která nemá obchodní ani průmyslovou povahu. Z uvedených důvodů navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a současně i rozhodnutí správních orgánů, a vrácení věci k dalšímu řízení.

#### IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační shrnul argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí a v rozsudku krajského soudu. Podle žalovaného je rozsudek krajského soudu správný. Stěžovatelka přehlíží, že byla zřízena ve veřejném zájmu za účelem vytváření příležitostí pro podnikání a jeho rozvoj. Pro posouzení povahy dotací poskytnutých stěžovatelce považuje žalovaný za klíčové, že za ně stěžovatelka státu neposkytla žádné protiplnění. Je třeba rozlišovat finanční protiplnění za službu od situace, kdy stát poskytl platbu, aby dostal svým povinností v oblasti sociální, kulturní a vzdělávací. Finance poskytnuté od státu nemusejí mít vztah ke konkrétní činnosti, kterou stěžovatelka výslovně naplňuje veřejný zájem.

#### V.

[6] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2019, č. j. 7 As 201/2018 - 52, bylo řízení o kasační stížnosti přerušeno. Důvodem přerušování bylo to, že při předběžném projednávání věci sp. zn. 10 As 156/2018 (mající obdobný skutkový a právní základ) desátý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že v jeho judikatuře existuje nejednotný přístup ohledně otázky, zda je správní soud povinen se věcně zabývat opožděně uplatněnou žalobní námitku zpochybňující naplnění formálního či materiálního znaku správního deliktu. Usnesením ze dne 25. 4. 2019, č. j. 10 As 156/2018 - 99, proto desátý senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení otázky, zda „*jsou soudy ve správním soudnictví povinny vypořádat opožděně uplatněnou žalobní námitku zpochybňující naplnění formálního či materiálního znaku správního deliktu, a to i přesto, že naplnění takového znaku žalobce ani nepřimo včas uplatněnou námitkou nezpochybnil.*“ O uvedené otázce rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110. V návaznosti na uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 4. 2020 vyslovil, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

[7] V návaznosti na rozhodnutí rozšířeného senátu doručila stěžovatelka soudu k věci vyjádření, ve kterém uvedla, že právní závěr rozšířeného senátu je třeba vykládat vždy ve vztahu ke konkrétním aspektům projednávané věci. Ani rozšířený senát nevykládá, aby v určitých případech byly správními soudy zohledňovány skutečnosti i bez jejich výslovného vznesení ze strany některého účastníka. Striktní závěr rozšířeného senátu připadá zjevně v úvahu pouze v situaci, kdy je opožděná námitka poprvé a opožděně vznesena až v řízení o podané žalobě. V posuzovaném případě tomu tak však není. Stěžovatelka již v řízení před žalovaným poukazovala na okolnosti, ze kterých je zcela zřejmé, že při výběru smluvního partnera postupovala fakticky v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a splnila materiálně všechny požadavky předepsané pro zjednodušené podlimitní řízení. Argumentační linie stěžovatelky je tedy od počátku správního řízení konstantní a námitky nenaplnění materiální stránky správního deliktu jsou obsaženy v jednotlivých podáních adresovaných žalovanému. Totožnou námitku následně uplatnila v řízení před krajským soudem a nyní před Nejvyšším správním soudem. Nejedná se tedy o žádné nepřípustné novum. Stěžovatelka je přesvědčena, že jde o onen

výjimečný případ, kdy se správní soudy musí námitkou nenaplnění materiální stránky správního deliktu zabývat, přestože ji stěžovatelka výslovně neuvedla v žalobě. Ve zbytku vyjádření stěžovatelka shrnuje a rozvádí své předchozí argumenty o tom, že nenaplní znaky veřejného zadavatele.

## VI.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že téměř identickou kasační stížností (vč. obdobného vyjádření k situaci po usnesení rozšířeného ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110) se již zabýval v rozsudku ze dne 29. 5. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 130, a neshledal ji důvodnou. Nyní rozhodující senát neshledal s ohledem na skutkové a právní podobnosti obou věcí důvod se tohoto rozsudku odchýlit a za účelem zachování jednotnosti rozhodovací praxe zdejšího soudu (§ 12 s. ř. s.) z jeho závěrů plně vyšel.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud pochybil, pokud se nezabýval námitkou stran nenaplnění materiální stránky deliktu. Tuto námitku měl vypořádat i přesto, že ji stěžovatelka uplatnila až po lhůtě pro podání žaloby. Otázku, zda bylo posuzované jednání trestné, jsou totiž správní soudy povinny posuzovat z moci úřední.

[11] Nejvyšší správní soud se s touto argumentací neztotožnil, a to s ohledem na závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110. V něm rozšířený senát uvedl, že: „*Také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 stejného zákona). Soud nepřiblíží k žalobcem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu)*“. Podle rozšířeného senátu omezení soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a to i ve věcech správního trestání, na skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí uplatněné ve lhůtě pro podání žaloby (žalobní body), zakotvené v § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s., je v souladu s Listinou základních práv a svobod i s čl. 6 Úmluvy. Soud je jen výjimečně povinen nad rámec žalobních bodů přihlídnout z úřední povinnosti také k dalším důvodům. Jedná se o specifické případy dovozené judikaturou, které rozšířený senát shrnul v bodech 28 a 29 rozhodnutí. Tyto důvody nelze extenzivně rozšiřovat tak, že by soud měl sám posuzovat naplnění jednotlivých znaků trestnosti jednání, za něž byl žalobce postižen, aniž by je žalobce řádně a včas zpochybnil.

[12] Lze tak uzavřít, že soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby. Uvedený závěr dopadá také na nynější věc, kdy stěžovatelka neuplatnila řádně a včas námitku nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).

[13] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatelky ve vyjádření k rozhodnutí rozšířeného senátu, že se v nynější kauze jedná o výjimečný případ, ve kterém se měl soud zabývat naplněním materiální stránky přestupku (deliktu), byť tuto skutečnost stěžovatelka výslovně neuvedla v žalobě. Neuplatnění této skutečnosti ve včasné žalobní námitce nemůže zhojit fakt, že stěžovatelka naplnění materiální stránky přestupku (deliktu) zpochybňovala různými argumenty před správními orgány. Krajské soudy nemohou přezkoumávat správní

pokračování

rozhodnutí s ohledem na to, jak argumentoval účastník řízení v řízení před správními orgány. Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení před správním orgánem. Rozsah přezkumu správního rozhodnutí je vymezen uplatněnými žalobními body. Tím je dán rámec soudního přezkumu (§ 75 odst. 2 s. ř. s., rozsudek ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 As 17/2003 79, č. 571/2005 Sb. NSS). Tímto rámcem je následně vázán i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. V kasační stížnosti totiž není možné uplatnit důvody, které nebyly řádně a včas uplatněny v řízení před krajským soudem, ač tak stěžovatel učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s., usnesení ze dne 30. 6. 2003, č. j. 4 Ads 23/2003 - 124, č. 34/2003 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Asz 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS).

[14] Krajský soud proto postupoval správně, pokud k opožděně uplatněné námitce nenaplnění materiální stránky deliktu nepřihlédl. Jelikož stěžovatelka neuplatnila námitku nenaplnění materiální stránky řádně a včas v řízení před krajským soudem, nemohl se touto námitkou zabývat ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se proto nemohl vyjádřit ani k navazující věcné argumentaci stěžovatelky stran nenaplnění materiální stránky. Podpůrně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 130.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval množinou argumentů tvořících klíčovou námitku, dle níž stěžovatelka nenaplnuje znaky veřejného zadavatele. Stěžovatelka zejména namítala, že ji nelze považovat za veřejného zadavatele. Zdůraznila, že nikdy nebyla konečným příjemcem prostředků poskytnutých jí prostřednictvím dotací. Pro naplnění hypotézy § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách je nutná příčinná souvislost mezi výdaji státu či jiného veřejného zadavatele a činností financovaného subjektu. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že vykonává činnost uspokojující potřeby veřejného zájmu, která nemá obchodní ani průmyslovou povahu.

[16] I zde vyšel soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 130, resp. z předcházející judikatury tohoto soudu, zejména pak rozsudků ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 As 132/2018 - 59, věc *Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje*, ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 As 130/2018 - 59, věc *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, a ze dne 20. 5. 2019, č. j. 9 As 50/2018 - 50, věc *Krajská hospodářská komora v Plzeňském kraji*, a uplatněné námitky důvodnými neshledal.

[17] Veřejným zadavatelem je ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, jiná právnická osoba, pokud: *1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.*

[18] Zákon o veřejných zakázkách do právního řádu ČR implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby. Podle judikatury Soudního dvora EU musí být podmínky, které pro označení určitého subjektu jako veřejného zadavatele vymezuje směrnice, splněny kumulativně (srov. rozsudek ze dne 1. 2. 2001, ve věci C-237/99, *Komise proti Francii*, bod 40, a zde citovaná judikatura).

[19] Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že různé senáty krajského soudu při aplikaci § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách nepostupovaly vůči hospodářským komorám jednotně. Zatímco v tomto případě, stejně jako v rozsudcích ze dne 6. 3. 2018, č. j. 29 Af 242/2016 - 105, a ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Af 19/2016 - 207

a č. j. 30 Af 27/2016 - 232, krajský soud shledal, že okresní (krajské) hospodářské komory mají postavení veřejného zadavatele podle citovaného ustanovení a žaloby proti příslušným rozhodnutím žalovaného zamítl, v rozsudcích ze dne 24. 1. 2018, č. j. 31 Af 17/2016 - 66, a ze dne 18. 10. 2017, č. j. 31 Af 20/2016 - 59, krajský soud sice souhlasil se žalovaným, že regionální hospodářské komory byly založeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, nařídil však žalovanému posoudit, zda cílovým příjemcem dotace poskytnuté na projekty spojené s posuzovanými zadávacími řízeními nemohl být alespoň zprostředkovatelsky stát, tedy zda stát za takto poskytnuté finance nezískal nějaké protiplnění (což by vyloučilo posouzení takové dotace jako veřejného financování ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách).

[20] Nejvyšší správní soud však druhý z předestřené přístupů odmítl v rozsudku ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 As 132/2018 - 59. Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že regionální hospodářské komory jsou veřejnými zadavateli ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud v této věci neshledal důvod, proč na okresní hospodářské komory nahlížet odlišně, neboť postavení regionálních komor se odvíjí od postavení okresních komor (§ 3 odst. 3 a 4 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále též „zákon o Hospodářské komoře ČR“). Z uvedeného vyplývá, že stěžovatelkou akcentované rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 24. 1. 2018, č. j. 31 Af 17/2016 - 66, a ze dne 18. 10. 2017, č. j. 31 Af 20/2016 - 59, byly překonány judikaturou Nejvyššího správního soudu. Na uvedený rozsudek č. j. 4 As 132/2018 - 59 ostatně navazují i další rozsudky, zejména pak rozsudek č. j. 10 As 156/2018 - 130, ve kterém se soud souhrnně vyjádřil i k argumentům stěžovatelky (vč. těch obsažených ve vyjádření k situaci po rozhodnutí rozšířeného senátu).

[21] Na základě posledně uvedeného rozsudku lze pro danou věc uvést, že *financováním* ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách se rozumí platba poskytnutá subjektu na jeho činnosti, aniž by za ni její poskytovatel obdržel konkrétní protiplnění. Příjemcem platby je subjekt i tehdy, pokud ji pouze přerozdělí mezi své členy. Dotace představují příjmy komory i přesto, že jsou jimi hrazeny náklady vzniklé v souvislosti s realizací příslušných projektů rozsudek (rozsudky ve věcech sp. zn. 10 As 156/2018 a sp. zn. 4 As 132/2018). Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka za přijaté dotační prostředky hradila náklady spojené s realizací předmětného projektu, jehož prostřednictvím plnila účel, k němuž byla zřízena – tj. k podpoře podnikatelského prostředí v ČR včetně organizace vzdělávací činnosti atd. (viz Statut stěžovatelky založený ve správním spisu a rozhodnutí o poskytnutí dotace, jakož i další listiny založené ve spisu). Příjemcem finančních prostředků tedy byla stěžovatelka, která je dále vynakládala a financovala jimi svou činnost. Dotace představovala příjem stěžovatelky i přesto, že jí dále hradila náklady vzniklé v souvislosti s realizací projektu (viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. 10. 2000 ve věci C-380/98, *The University of Cambridge*, bod 22; nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 6 As 130/2018, sp. zn. 9 As 50/2018, sp. zn. 4 As 132/2018 atp.).

[22] Podle stěžovatelky se nemohlo jednat o veřejné financování také proto, že provedením projektů, na něž byly poskytnuty jednotlivé dotace, stát získal konkrétní protiplnění, které bylo v jeho ekonomickém zájmu. Stěžovatelka rovněž namítá, že mezi ní a státem (poskytovatelem dotace) nevznikl vztah úzké závislosti ve smyslu judikatury Soudního dvora EU.

[23] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 3. 10. 2000 ve věci C-380/98, *The University of Cambridge*, ve kterém Soudní dvůr EU nejprve uvedl, že podmínka veřejného financování má odrážet vztah úzké závislosti (*close dependency*) mezi státem (nebo jiným veřejným zadavatelem) jako poskytovatelem platby a konkrétním subjektem jako jejím příjemcem. Pouze je-li subjekt úzce závislý na státu (je mu v tomto smyslu podřízen), lze po něm

pokračování

požadovat plnění povinností spojených s postavením veřejného zadavatele, jež sledují shora uvedený účel. Nikoli každá platba vztah úzké závislosti vytváří či stvrzuje. Jde pouze o platby, jimiž je financována nebo podporována činnost subjektu bez konkrétního protiplnění (*specific consideration*). Nejedná se proto o platby za plnění (služby) sjednané na základě smlouvy (*contractual services*), jelikož v tomto případě má na plnění poskytovatel platby ekonomický zájem (*economic interest*). Vzniká-li na základě takového smluvního vztahu závislost, nemá povahu úzké závislosti, nýbrž závislosti obdobné té, jež vzniká mezi smluvními stranami obchodního vztahu (viz rozsudek ve věci *The University of Cambridge*, body 20, 21, 24 a 25). Nelze vycházet z toho, že ve všech případech, kdy existuje blíže nespecifikovaný ekonomický zájem státu na plnění, které bylo pořízeno z poskytnutých plateb (dotací), jde o konkrétní protiplnění. Podstatné je, že poskytovatel a příjemce dotace vystupují v soukromoprávním vztahu, který je obdobný podnikatelskému vztahu, proto by konkrétní protiplnění mělo být dostatečně podrobně specifikováno v písemné formě v rozhodnutí (smlouvě) o poskytnutí platby. Zda se jedná o konkrétní protiplnění, musí být zároveň zřejmé od samého počátku dotačního vztahu, tedy již při přijetí platby (v podrobnostech srov. rozsudky ve věcech sp. zn. 10 As 156/2018, sp. zn. 4 As 132/2018, sp. zn. 9 As 50/2018 a sp. zn. 6 As 130/2018).

[24] Předmětná dotace (poskytnutá rozhodnutím č. OPLZZ/1.1/52/1/00119) byla poskytnuta stěžovatelce veřejným zadavatelem (Ministerstvem práce a sociálních věcí, dále též „MPSV“) na zajištění účelu, k němuž byla zřízena, tedy v širším smyslu k podpoře podnikatelského prostředí v České republice. Účel dotace od MPSV odpovídal bodu IV. 1 Statutu stěžovatelky, tj. zejména spoluorganizování vzdělávací činnosti a spolupráce s orgány státní správy a samosprávy v oblasti informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace. Ve smyslu rozsudku věci C-380/98, *The University of Cambridge*, tedy šlo o platby, které představují veřejné financování, aniž by bylo nutné zkoumat poskytnutí konkrétního protiplnění. Při poskytnutí těchto dotací totiž stěžovatelka nebyla s poskytovatelem dotace v soukromoprávním vztahu obdobnému podnikatelské činnosti. Vystupovala ve vztahu závislosti na poskytovateli dotace a prostředky z této dotace byly určeny k plnění hlavního poslání stěžovatelky - tedy k podpoře podnikatelského prostředí a vzdělávání v regionu, kde působí. Za uvedené platby žádné protiplnění ve smyslu rozsudku C-380/98 nenásledovalo. Ani z ničeho jiného neplyne, že by v okamžiku přijetí dotace mělo být poskytnutí konkrétního protiplnění zřejmé. Dotace proto nepředstavovala plnění poskytnuté na základě běžných obchodních podmínek za konkrétní protiplnění ve prospěch státu. Z rozsudku Soudního dvora C-380/98 plyne, že pouze platby, které směřují k podpoře aktivit daného subjektu bez specifického protiplnění (obdobnému protiplnění v soukromoprávních vztazích) představují veřejné financování. Dotace lze přitom z povahy věci považovat za platby, za něž specifické protiplnění nenáleží. Dotace představují nenárokovou finanční výpomoc většinou spjatou s realizací konkrétního projektu. Nelze je stavět na roveň platbě za poskytnutí služeb na čistě soukromoprávní bázi. Dotace byla stěžovatelce poskytnuta orgánem veřejné moci - MPSV. V rámci tohoto vztahu vystupovala stěžovatelka v závislém postavení na poskytovateli dotace (MPSV), nikoli v postavení obdobnému soukromoprávnímu vztahu nezávislých subjektů. Čerpala finanční prostředky z veřejných zdrojů za účelem realizace vzdělávacích programů pro členy stěžovatelky v opavském regionu. Není přitom sporu o tom, že na základě poskytnuté dotace stěžovatelka projekt realizovala. Realizace projektu představuje naplnění účelu poskytnuté dotace, nikoliv protiplnění ve smyslu rozsudku C-380/98 (k tomu viz body 44 a 45 stanoviska generálního advokáta Albera ve věci C-380/98). Podpůrně lze poukázat i na obdobně vyznívající argumentaci v nyní přezkoumávaném rozsudku krajského soudu, se kterou se zdejší soud ztotožnil.

[25] V souladu s krajským soudem lze dodat i to, že z obsahu správního spisu vyplývá, že výnosy stěžovatelky získané vlastní činností, případně z členských příspěvků činily

v předmětném roce 2011 částku 1 256 428 Kč. Dotace poskytnuté stěžovatelce v roce 2011 činily celkem 2 704 123 Kč. V roce 2010 dosahovaly výnosy stěžovatelky z vlastní hospodářské činnosti a členské příspěvky 1 038 601 Kč, tedy obdobné výše jako v roce 2011, kdy byla předmětná zakázka vyhlášena. Veřejná zakázka byla vyhlášena 1. 4. 2011, nicméně již 20. 12. 2010 MPSV rozhodlo o poskytnutí dotace ve výši 17 121 195 Kč na předmětnou zakázku s termínem realizace 2011 - 2013; stěžovatelka byla s rozhodnutím obeznámena a zavázala se dodržovat jeho podmínky. Z přílohy 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace byl stěžovatelce znám i rozsah vzdělávacích aktivit a z toho vyplývající předpoklad čerpání finančních prostředků pro jednotlivé roky 2011, 2012 a 2013. Stěžovatelka si tedy v době zadání veřejné zakázky měla být vědoma, že její příjmy v roce 2011 budou z více než poloviny tvořeny dotacemi. S ohledem na výši finančních zdrojů stěžovatelky získaných z vlastní hospodářské činnosti a členských příspěvků v roce 2010 a vzhledem ke skutečnosti, že na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 20. 12. 2010 byla stěžovatelce přidělena dotace v maximální výši 17 121 195 Kč, bylo lze skutečně předpokládat, že v roce 2011 přijaté dotace budou tvořit více než 50 % jejích příjmů a že tedy naplní požadavek uvedený v § 2 odst. 2 písm. d) bod 2 zákona o veřejných zakázkách. S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že správní orgány se otázkou veřejného financování důkladně zabývaly ve svých rozhodnutích.

[26] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 156/2018 - 130 přitom bod 4 preambule zadávací směrnice 2014/24/EU na danou věc nedopadá. V uvedeném rozhodnutí se soud vypořádal i s argumentací účastníka daného řízení zpochybňující postavení veřejného zadavatele z důvodu financování z příspěvků svých členů a nesení ztrát spojených s činností hospodářské komory a neshledal ji důvodnou. Mj. uvedl, že příjmy účastníka řízení tvoří z velké části dotace, přičemž jeho činnost není primárně vykonávána za účelem zisku (tyto podmínky jsou splněny i v případě stěžovatelky).

[27] Soud nesouhlasí ani s tím, že by v případě stěžovatelky nebyla splněna další kumulativní podmínka pro naplnění definice veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, a sice že vykonává činnosti vedoucí k *uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu*. Krajský soud i žalovaný považují za tuto činnost vydávání osvědčení o původu zboží a karnetů A. T. A. Stěžovatelka v této souvislosti krajskému soudu vytýká, že nepřisvědčil její námitce spočívající v tom, že tato osvědčení nevydává sama, nýbrž jménem a na účet Hospodářské komory ČR. Postavení okresních hospodářských komor podle stěžovatelky nelze odvíjet od Hospodářské komory ČR. Stěžovatelka nadto uvádí, že tuto činnost vykonává za odměnu na základě příkazní smlouvy s odpovědností jen vůči Hospodářské komoře ČR. Výkon této činnosti jí proto nelze přičítat jako její vlastní. Upozorňuje též na to, že Hospodářská komora ČR touto činností může pověřit jakýkoliv subjekt, nejenom regionální hospodářské komory. Ne všechny okresní hospodářské komory přitom podle stěžovatelky byly Hospodářskou komorou ČR k vydávání karnetů A. T. A. a osvědčení o původu zboží zmocněny.

[28] Uvedenou argumentaci odmítl soud v rozsudku ve věci sp. zn. 10 As 156/2018, resp. v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 132/2018, ve kterých potvrdil podrobnou argumentaci obsaženou v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2018, č. j. 29 Af 24/2016 - 105. Ze stejných premis vychází také rozsudek krajského soudu napadeného v nynější kauze.

[29] Z uvedených rozhodnutí zejména vyplývá, že naplnění podmínky založení či zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu nebrání, pokud daný subjekt provozuje i jiné činnosti nad rámec úkolů ve veřejném zájmu. Postačuje, pokud činnost ve veřejném zájmu tvoří byť i relativně malý podíl na činnosti daného subjektu (viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 1. 1998 ve věci C-44/96, *Mannesmann*). Podle § 4 odst. 1 písm. g) zákona o Hospodářské komoře ČR bylo tomuto subjektu svěřeno vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých



pokračování

v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; s tím, že tato osvědčení mají povahu veřejných listin. Hospodářská komora a stěžovatelka uzavřely smlouvu o spolupráci při výkonu činnosti na úseku karnetů A. T. A. a certifikátů o původu zboží. Z ní vyplývá, že smluvní strany se dohodly na zajištění výkonu činnosti Hospodářské komory ČR v regionech při vystavování (potvrzování) karnetů A. T. A. a při certifikační činnosti o původu zboží (viz čl. III Smlouvy). Stěžovatelka byla uvedenou smlouvou zmocněna, aby jménem a na účet Hospodářské komory ČR předmětné certifikáty (které vznikají v mezinárodním obchodě a mají povahu veřejných listin) vystavovala. Vydávání těchto osvědčení stěžovatelka přitom nezajišťovala jen pro členy Hospodářské komory ČR, nýbrž pro každý subjekt, který o certifikát požádá a splní stanovené podmínky. Při vydávání certifikátů tedy stěžovatelka směřovala svou činnost vůči neurčitému okruhu osob. V této činnosti Nejvyšší správní soud spatřuje zjevné uspokojování *potřeb veřejného zájmu* (podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 130). Podle Nejvyššího správního soudu je současně v případě stěžovatelky naplněno také zákonné kritérium *potřeb majících obchodní či průmyslovou povahu*. Pro naplnění tohoto kritéria je příznačné provozování činnosti primárně za účelem zisku, nesení ztrát vzešlých z činnosti a působení v rámci hospodářské soutěže za stejných podmínek jako ostatní subjekty soutěžící v rámci stejného relevantního trhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Afs 111/2008 - 91, č. 1959/2009 Sb. NSS, věc *THERMAL-F*, či rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 5. 2003 ve věci C-18/01, *Korhonen a další*). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odmítá zejména tvrzení stěžovatelky, že vydáváním karnetů A. T. A. a osvědčení o původu zboží může Hospodářská komora pověřit jakýkoliv třetí subjekt a že je čistě na domluvě mezi třetím subjektem a Hospodářskou komorou ČR, zda uzavřou soukromoprávní vztah. To by nasvědčovalo existenci konkurenčního, tržního prostředí, a mohlo by se tudíž jednat o činnost mající obchodní či průmyslovou povahu. Hospodářská komora ČR, resp. stěžovatelka, jejíž postavení je odvozeno od postavení Hospodářské komory ČR jako celku, má jedinečné postavení a oprávnění. Zákon o Hospodářské komoře ČR výslovně opravňuje Hospodářskou komoru ČR k uvedeným činnostem. Z ničeho nevyplývá, že by tyto specifické činnosti mohl vykonávat (či vykonával) také jiný subjekt, jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti. Toto tvrzení ostatně stěžovatelka relevantně nedokládá. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že v jiných oblastech své činnosti (pořádání školení, získávání nových členů z řad podnikatelských subjektů) je stěžovatelka konkurenci skutečně vystavena. Není přitom podstatné, že ne všechny okresní, krajské či regionální hospodářské komory zmocnila Hospodářská komora ČR k vydávání karnetů A. T. A. či osvědčení o původu zboží (v podrobnostech k uvedeným závěrům srov. rozsudek č. j. 10 As 156/2018 - 130).

[30] Výše uvedeným nosným východiskům odpovídá i vyčerpávající rozsudek krajského soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 Af 19/2016 - 207, se kterým se zdejší soud ztotožnil a v podrobnostech na něj odkazuje. Krajský soud správně interpretoval právní úpravu, judikaturu (vč. rozsudku Soudního dvora ve věci *University of Cambridge* - viz výše) a důkladně vypořádal nosnou žalobní argumentaci (jeho rozsudek čítá 17 stran, na kterých krajský soud podrobně odůvodňuje své závěry). S krajským soudem lze souhlasit rovněž v tom, že i poskytování služeb CzechPoint představuje uspokojování potřeb veřejného zájmu. Ze Smlouvy o výkonu činností kontaktního místa veřejné správy uzavřené mezi Hospodářskou komorou ČR a stěžovatelkou vyplývá, že za účelem snížení administrativní náročnosti podnikatelského prostředí zpřístupní Hospodářská komora ČR službu provozování kontaktního místa veřejné správy nejširší podnikatelské veřejnosti přímo v místě působnosti složek hospodářské komory (čl. II). Výkon působnosti Hospodářské komory ČR při poskytování služeb kontaktního místa veřejné správy (CzechPoint) lze chápat jako přenesení výkonu veřejné správy na subjekt soukromého práva (HK ČR, případně na její jednotlivé složky). Při poskytování těchto služeb dochází k uspokojování potřeb veřejného zájmu. Smyslem kontaktních míst CzechPoint je přiblížení služeb veřejné správy občanovi, tedy zajištění lepší dostupnosti těchto služeb (viz předmět

smlouvy uzavřené mezi HK ČR a stěžovatelkou o výkonu činností CzechPoint). Výpisy, které kontaktní místa veřejné správy vydávají, mají povahu veřejných listin. Žádost o vydání výpisu na kontaktním místě veřejné správy může podat kdokoliv; stěžovatelka tak při uspokojování těchto potřeb směřuje vůči neurčitému okruhu osob, nikoliv výlučně vůči svým členům, čímž se podílí na uspokojování potřeb veřejného zájmu. Je přitom pravdou, že z § 8a odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb., vyplývá, že za poskytování služeb CzechPoint lze vybírat poplatek. Právní úprava však stanoví jeho maximální výši, která nesmí přesáhnout sazbu dle zákona o správních poplatcích. Z toho pak vyplývá, že i tyto služby nejsou vykonávány na ryze konkurenční bázi, neboť zákon limituje výši odměny, jež lze za dané služby inkasovat (např. položka 10 písm. a) zákona o správních poplatcích).

[31] Není přitom povinností kasačního soudu zkoumat argumentaci, která nezazněla v řízení před krajským soudem. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. pak brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017 - 67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Stěžovatelka v žalobě explicitně nenamítala, že je třeba zkoumat také to, zda veřejné finance poskytnuté státem byly využity právě na činnosti vykonávané ve veřejném zájmu, že v rozhodnutí správních orgánů absentuje hodnocení charakteru předmětných plnění atp. Z procesní opatrnosti soud konstatuje, že ani takové námitky by nebyly s to změnit nic na zákonnosti rozsudku krajského soudu, resp. předcházejících rozhodnutí správních orgánů. Žalovaný a krajský soud dospěli ke správnému závěru, že stěžovatelka byla v postavení veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách a jako taková byla povinna zadat veřejnou zakázku v jednom ze zadávacích řízení upravených tímto zákonem. K důvodům, které soud vedly k tomu závěru, viz výše.

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvodným ani návrh stěžovatelky na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Jak stěžovatelce správně vysvětlil již krajský soud, hlavní kritéria pro posouzení pojmu veřejného financování byla judikaturou Soudního dvora nastolena a lze z nich vycházet (viz judikáty Soudního dvora EU citované výše). Předběžné otázky nelze opakovaně pokládat v oblastech, které Soudní dvůr EU již objasnil, a to jen proto, že se liší konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu. Podrobněji viz bod 91 rozsudku krajského soudu.

[33] V podrobnostech odkazuje soud na závěry shora uvedené judikatury (zejména pak rozsudku č. j. 10 As 156/2018 - 130, který neshledal důvodnými námitky obsažené v téměř identické kasační stížnosti, resp. v téměř identickém vyjádření k situaci po rozhodnutí rozšířeného senátu).

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

pokračování

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 25. června 2020

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu