



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Aleše Sabola v právní věci žalobce: **město Chotěboř**, se sídlem Trčků z Lípy 69, Chotěboř, zastoupený JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 11. 2016, čj. ÚOHS-R0034/2016/VZ-44307/2016/321/IPs/EDo, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2018, čj. 29 Af 141/2016-56,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím předseda žalovaného zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2016, čj. ÚOHS-S0850/2015/VZ-02259/2016/542/JVo, kterým byla žalobci uložena pokuta 20 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Správní delikt spočíval v nedodržení postupu stanoveného v § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, konkrétně v rozdělení předmětu veřejné zakázky (realizace projektu „Rozvoj a zlepšování systému řízení lidských zdrojů – MěÚ Chotěboř“) na dvě dílčí veřejné zakázky takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 12 odst. 2 citovaného zákona. V důsledku toho žalobce nezadal plnění veřejných zakázek v odpovídajícím zadávacím řízení podle § 21 téhož zákona.

[2] Rozhodnutí předsedy žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“). Tvrdil, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Předseda žalovaného se sice obsáhle zabýval problematikou věcné souvislosti veřejných zakázek, ale činil tak obecně a nezabýval se detaily jednotlivých realizovaných činností. Žalobce nesouhlasil ani se samotným posouzením otázky věcné souvislosti veřejných zakázek, jelikož mezi zakázkami dle něj existovala dostatečná odlišnost spočívající v tom, že jedna ze zakázek byla komplexnější a zahrnovala více služeb poskytovaných dodavatelem. Výklad dotčených ustanovení byl navíc v době zadávání veřejné zakázky odlišný (pro zadavatele mírnější) a žalobce jednal v souladu s tehdejším výkladem zákona. Všechna soudní rozhodnutí, na která odkazuje žalobou napadené rozhodnutí, byla vydána až v době po zadání veřejné zakázky žalobcem a ten z nich tudíž nemohl vycházet.

[3] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Neshledal nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, neboť správní orgány v nich dostatečně vypořádaly všechny uplatněné námitky v míře odpovídající jejich relevanci a podrobně vymezily, v čem konkrétně spočívá porušení zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci, dle které judikatura k „novému“ zákonu o veřejných zakázkách ještě neexistovala. Východiska této judikatury jsou totiž založena na judikatuře vztahující se k zákonu č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, která žalobci nepochybně známa být mohla. Co se týče věcného posouzení, krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů. Věcná souvislost obou veřejných zakázek vyplývá ze skutečnosti, že byly zadávány v rámci jednoho projektu a že činnosti v rámci nich realizované spadají do stejné oblasti, tj. řízení lidských zdrojů, přičemž jednotlivé uskutečňované aktivity tvoří dílčí činnosti směřující k realizaci tohoto projektu. Věcnou souvislost nemůže zpochybnit ani to, že první zakázka se týkala pouze vedoucích zaměstnanců žalobce, zatímco druhá se týkala všech (včetně vedoucích). Jedná se pouze o dílčí rozdílnost, která nemá vliv na jednoznačně převažující shodné znaky plnění obou zakázek. Krajský soud napadené rozhodnutí hodnotil i z toho hlediska, zda v mezidobí přijatá nová právní úprava nebude pro žalobce příznivější. Dospěl k závěru, že nikoliv.

## II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž setrval na argumentaci uplatňované již ve správním řízení a následně v žalobě. Její jádro spočívá v námitce, dle které v době zadání veřejných zakázek k dané otázce neexistovala judikatura a řešená problematika tudíž nebyla ujasněna. Postup stěžovatele tak nebyl v rozporu se zákonem, ale v souladu s tehdejším výkladem zákona. Jestliže krajský soud vyšel z výkladu, který se ustálil až v době po zadání daných zakázek, porušil zásadu legitimního očekávání žalobce a principy právního státu. Zejména ve vertikálních právních vztazích, kde je jednou ze stran stát, je nutné právní jednání posuzovat optikou výkladu aktuálního v době právního jednání. Ve vztahu k problematice časové působnosti judikатурních změn odkázal stěžovatel na odbornou literaturu podporující jeho argumentaci.

[5] Námitky proti postupu stěžovatele neměl v době realizace akce ani poskytovatel dotace, který celou věc posuzoval tři a půl roku. O tom, že záměrem stěžovatele nebylo snížit hodnotu zakázky pod stanovené limity, svědčí i to, jak stanovil předpokládané hodnoty zakázky (celkem na 2 004 081,33 Kč). Součet předpokládaných hodnot přesáhl limit pouze o 4 081 Kč. Kdyby chtěl stěžovatel obcházet zákon, stanovil by předpokládané hodnoty bez problémů tak, aby měl jistotu, že mu nikdo nebude vytýkat porušení zákona.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Odkázal na závěry obsažené již v rozhodnutí o rozkladu, ve kterých vysvětlil, že postup stěžovatele nebyl ani v době zadávání zakázek v souladu se zákonem. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu

pokračování

ze dne 26. 4. 2012, čj. 2 Afs 71/2011-97, který se týkal veřejných zakázek zadávaných v roce 2009, tedy dříve než své zakázky zadával stěžovatel. Z toho vyplývá, že posuzování totožnosti nebo obdobnosti charakteru činností vybíraných veřejnou zakázkou bylo v dřívější právní úpravě zřetelnější a nová právní úprava obsažená v zákoně o veřejných zakázkách explicitní ustanovení tohoto druhu neobsahuje, nicméně smysl právní úpravy se nezměnil. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 2 Afs 55/2010-173, ze kterého vyplývá totožné pojetí posuzování samostatného zadávání věcně souvisejících veřejných zakázek, které zastává žalovaný. Pokud jde o stěžovatelem namítaný postoj poskytovatele dotace, nepovažuje jej žalovaný za relevantní, jelikož pouze on je ze zákona oprávněn vykonávat dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a je také při svém přezkumu vázán pouze zákonem a na základě zákona provedenými skutkovými zjištěními.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 téhož zákona zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel předně vznesl kasační námitku, která se týká posouzení jeho odpovědnosti za spáchání správního deliktu v době, kdy, jak tvrdí, nebyl vyjasněn výklad dotčených ustanovení zákona o veřejných zakázkách.

[10] K tomu je třeba poznamenat, že převážně jde o zopakování argumentace uplatněné již dříve v rámci správního řízení a následně v žalobě. Současně v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu platí, že preciznost ve formulaci obsahu stížných bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (viz například rozsudek ze dne 9. 3. 2016, čj. 3 As 167/2014-41). Jinými slovy, míře konkrétnosti uplatněných žalobních (kasačních) bodů nutně musí korespondovat míra konkrétnosti odůvodnění soudního rozhodnutí, neboť má-li soudní přezkum probíhat v mezích žalobních (kasačních) bodů, nelze z povahy věci důvodnost či nedůvodnost zcela obecné námitky odůvodnit zcela konkrétním způsobem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, čj. 3 As 12/2016-81, a ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As 73/2006-121). Žalobní (resp. kasační) bod je způsobilý přezkumu v té míře obecnosti, v níž je formulován. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních (kasačních) bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní (kasační) bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které jeho argumentaci podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobce advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). V kontextu těchto judikатурních závěrů přistoupil zdejší soud k vyhodnocení stěžovatelem uplatněných kasačních námitek.

[11] Ačkoliv stěžovatel svou argumentaci ve správním řízení a následně i v řízení před správními soudy staví na tom, že v době zadání veřejných zakázek jednal „v souladu s aktuálními výklady“, nepředložil či neodkázal (ve správním ani soudním řízení) na správní praxi, analogicky aplikovatelnou starší judikaturu či alespoň odborný text, které by pro něj příznivý výklad zákona

o veřejných zakázkách v dané době zastávaly a na jejichž základě by u něj mohlo vzniknout legitimní očekávání, kterého se nyní dovolává. Nepředložil ani vlastní dostatečně vyargumentovaný výklad příslušných ustanovení, který by jeho závěrům svědčil. Stěžovatel sice namítá, že v dané době nebyla věc řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti nicméně není zřejmé, o čem má v posuzované věci vypovídat jím v kasační stížnosti odkazovaný odborný článek pojednávající o časových účincích změn ustálené judikatury, jestliže stěžovatel současně tvrdí, že věc prejudikována nebyla. V takovém případě by totiž žádné změny ustálené judikatury ani nepřicházely v úvahu.

[12] Jak navíc přiléhavě poukázal žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, judikatura ve vztahu k „novému“ zákonu o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.) v této otázce navázala na východiska, která vyplývala již z judikatury pojící se k předchozí právní úpravě (zákon č. 199/1994 Sb.). Jak konkrétně stojí ve výše již citovaném rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 2 Afs 55/2010: „*K předmětu veřejné zakázky a mezím jeho dělení se již zdejší soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2 Afs 198/2006-69, publ. pod č. 1896/2009 Sb. NSS. Soud zaujal názor sice ve vztahu k situaci, kdy se dělením veřejné zakázky mění její právní režim a navíc šlo o právní stav před účinností stávajícího zákona o veřejných zakázkách, přesto z něho lze vycházet i v daném případě.*“ Výslovně se posuzované otázky týkal i další žalovaným odkazovaný rozsudek sp. zn. 2 Afs 71/2011 pojící se k veřejným zakázkám zadávaným ještě dříve než tak učinil stěžovatel v nyní posuzované věci. Stěžovatel má sice pravdu, že judikatura k novému zákonu o veřejných zakázkách vznikla až poté, co zadal dané veřejné zakázky. Nicméně nesdělil žádné relevantní důvody, pro které se domníval, že by závěry této ustálené judikatury vztahující se ke starší právní úpravě měly být popřeny a po přijetí nové právní úpravy by mělo být dělení věcně souvisejících veřejných zakázek umožněno. Skutečnost, že toto pravidlo bylo v nové právní úpravě stanoveno méně zřetelně než v úpravě předchozí, takovým důvodem být sama o sobě nemůže.

[13] I kdyby však neexistovala žádná judikatura, je nutno zdůraznit, že existence závazného výkladu právních norem obsaženého v soudní judikatuře není podmínkou toho, aby správní orgány mohly vyvodit negativní důsledky z porušení zákona a stěžovatele či jiné osoby za toto porušení sankcionovat. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu totiž není zdrojem nově vytvořených pravidel ani neukládá fyzickým či právnickým osobám nové povinnosti. Primárně představuje „pouze“ provedení výkladu již existujících právních norem aplikovaných v konkrétních věcech. V této souvislosti lze pro doplnění dále plně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2011, čj. 9 Afs 49/2010-205, ve kterém je objasněna zásada incidentní retrospektivy, tedy aplikace nové judikatury na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Nejedná se tudíž o pochybení, pokud krajský soud a správní orgány aplikovaly na věc judikaturu vzniklou teprve poté, co stěžovatel uskutečnil jednání, za které byl sankcionován.

[14] Závěrem Nejvyšší správní soud ve vztahu k dalším kasačním námitkám rekapitulovaným v odst. [5] tohoto rozsudku toliko v obecné rovině dodává, že postup poskytovatele dotace při její kontrole nemůže být pro posouzení dané věci určující. Poskytovatel nevykonává (na rozdíl od žalovaného) dohled nad zadáváním veřejných zakázek (srov. § 2 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Navíc předmět jeho činnosti i funkce jsou od žalovaného odlišné. Současně je Nejvyššímu správnímu soudu z úřední činnosti známo, že stěžovateli byl v souvislosti s realizací shora již označeného projektu uložen odvod za porušení rozpočtové kázně, proti čemuž se stěžovatel neúspěšně bránil žalobou a následně i kasační stížností, kterou zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 19. 12. 2019, čj. 4 Afs 240/2019-32. Závěry žalovaného a probované v nyní projednávané věci krajským soudem nemůže zvrátit ani námitka, dle níž kdyby chtěl stěžovatel vědomě porušovat zákon, stanovil by předpokládanou hodnotu veřejných zakázek pod hranici dvou milionů Kč. I v tomto ohledu se Nejvyšší správní soud

pokračování

ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku krajského soudu v tom, že taková námitka je nepřipadná, ostatně stěžovatel ji neúspěšně vznášel již ve výše označené věci sp. zn. 4 Afs 240/2019. Hypotetické úvahy stěžovatele o vědomém obcházení zákona nemohou zpochybnit podstatu závěru o spáchání správního deliktu, na nichž žalovaný žalobou napadené rozhodnutí vystavěl.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud tedy shledal stěžovatelem uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 17. února 2020

Milan Podhrázký  
předseda senátu