



Vyvěšeno dne: 25. 2. 2026
Svěšeno dne: 11. 3. 2026

Miroslava Richterová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Praha 4, Čerčanská 2023/12, zastoupený Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2024, č. j. 31 Af 43/2023 - 540,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 6. 2023, č. j. ÚOHS-23410/2023/500 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný shledal žalobce vinným ze spáchání dvou pokračujících přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023 (dále jen „ZZVZ“). Těchto přestupků se měl žalobce dopustit tím, že v období od 28. 1. 2019 do 6. 10. 2021 pořizoval služby spočívající v údržbě silnoproudých zařízení (první přestupek) a v období od 14. 2. 2019 do 15. 9. 2021 služby spočívající v údržbě slaboproudých zařízení a telematických systémů (druhý přestupek) na jednotlivých úsecích dálnic, a to na základě pravidelně uzavíraných smluv s více dodavateli, aniž by tyto služby zadal v zadávacím řízení nebo jiným postupem předvídaným v § 2 odst. 3 ZZVZ. Za uvedené přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 000 Kč. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 18. 8. 2023, č. j. ÚOHS-R0088/2023/VZ-30713/2023/162, zamítl rozklad žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Předmětem sporu byla otázka, zda jednotlivá střediska správy a údržby dálnic (dále jen „SSÚD“) představovala v době zadávání sporných veřejných zakázek provozní jednotky s funkční samostatností ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ, a zda se proto předpokládaná hodnota veřejných zakázek měla stanovovat na úrovni těchto jednotek. Žalovaný dospěl k závěru, že SSÚD funkčně samostatné nebyly, a že zadavatelem všech dotčených veřejných zakázek byl žalobce jako celek, který tak byl povinen stanovit jejich předpokládanou hodnotu v souhrnu podle § 19 ZZVZ a zakázky zadat v zadávacím řízení (případně jiným předpokládaným postupem podle § 2 odst. 3 ZZVZ).

[3] Krajský soud přisvědčil žalobci, že za funkčně samostatnou provozní jednotku ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ lze považovat jednotku, která a) samostatně hospodáří s přidělenými finančními prostředky, b) samostatně rozhoduje o realizaci veřejné zakázky a c) samostatně provádí zadávací řízení. Jelikož již při posouzení těchto základních znaků dospěl krajský soud k závěru, že SSÚD nelze považovat za funkčně samostatné provozní jednotky, nepovažoval za nezbytné zabývat se dalšími případnými kritérii. Zdůraznil, že samostatnost nelze chápat binárně (samostatný vs. nesamostatný), nýbrž jako naplnění míry samostatnosti v rámci určité škály. Současně platí, že § 17 odst. 2 ZZVZ představuje zásadní výjimku z obecného pravidla, která musí být vykládána restriktivně. Funkčně samostatnou proto může být pouze taková provozní jednotka, jejíž rozhodování o veřejných zakázkách není podmíněno schvalováním ze strany nadřízených organizačních složek.

[4] Pokud jde o hospodaření s přidělenými finančními prostředky [definiční znak ad a)], krajský soud shledal, že SSÚD disponují určitou mírou samostatnosti, neboť mají vlastní rozpočty pro svůj provoz, z nichž financují veřejné zakázky spadající do jejich působnosti. Možnost zásahu nadřízených složek do rozpočtu považoval krajský soud za standardní projev vnitřního řízení organizace, který sám o sobě finanční samostatnost nevylučuje. V tomto ohledu tedy považoval formální nastavení hospodaření SSÚD za dostačující pro účely § 17 odst. 2 ZZVZ.

[5] Odlišná je však situace v oblasti rozhodování o realizaci veřejné zakázky a provádění zadávacího řízení [ad b) a c)]. Z vnitřních směrnic žalobce (*Směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 5/2018 v2.0 – Aplikace zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek*, účinná od 1. 9. 2018, a *Směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 5/2018 v3.1*, účinná od 1. 5. 2020) vyplývá, že podstatné kroky zadávacího procesu SSÚD byly podmíněny schválením ze strany jiných organizačních jednotek žalobce, zejména odboru veřejných zakázek, ředitele věcně příslušného útvaru, případně generálního ředitele. Tyto schvalovací pravomoci se vztahovaly mimo jiné na zadávací podmínky, výzvy k podání nabídek, rozhodnutí o výběru dodavatele, uzavření smlouvy i zrušení zadávacího řízení.

[6] Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že pojem „ředitel“ věcně příslušného útvaru nelze vykládat totožně jako „vedoucí SSÚD“. Systematika směrnic i *Maticí odpovědností* (příloha č. 1 *Směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 5/2018 v4.1*) mezi těmito funkcemi jednoznačně rozlišují. Vedoucí SSÚD roli ředitele věcně příslušného útvaru nevykonává; tímto ředitelem je ředitel Úseku provozního, respektive ředitel Správy dálnic dle Organizačního řádu ve znění účinném od 16. 8. 2021 (*Směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 1/2018 – Organizační řád Ředitelství silnic a dálnic ČR*). Argument žalobce, podle něhož jsou SSÚD věcně příslušnými ve smyslu směrnic, krajský soud odmítl jako nepodložený a rozporný s dalšími ustanoveními směrnic, z nichž plyne, že vedoucí příslušného odboru podepisuje jednotlivé úkony po schválení ředitelem věcně příslušného útvaru (čl. 15.2.5 a 15.4.1. směrnic). Nadto v *Matici odpovědností* je v záložce POP (poptávkové řízení) vysvětlen jak pojem *vedoucí příslušného odboru*, tak i pojem *ředitel věcně příslušného*

pokračování

útvary. Za této situace nebylo rozhodné, kdo schvalovací pravomoci fakticky vykonával; podstatné bylo formální nastavení vnitřních procesů.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani výkladu žalobce, podle něhož pojem „*schvaluje*“ ve směrnících neznamená rozhodování, nýbrž pouze možnost vyjádřit připomínky. I v takovém případě by totiž bez stanoviska schvalující entity nemohl být příslušný úkon proveden, což představuje reálnou možnost zásahu do rozhodovací autonomie SSÚD. Z předložených podkladů navíc vyplývá, že připomínky nadřízených jednotek měly často závazný charakter a byly formulovány jako konkrétní pokyny. Takto nastavený systém nelze považovat za pouhou metodickou či koordinační podporu. Jde o podstatnou ingerenci nadřízených organizačních jednotek do všech klíčových fází zadávacího řízení, která funkční samostatnost SSÚD vylučuje. Sám žalobce připustil, že v určitých případech by mohla nadřízená jednotka zabránit v provedení daného kroku. Pro posouzení věci je přitom rozhodné formální nastavení vnitřních procesů, nikoli jejich případná faktická aplikace. Srovnání se schvalovacími mechanismy u externích kontrolních orgánů nebo u samostatných zadavatelů krajský soud neshledal příležitým.

[8] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně dovodil, že SSÚD nejsou provozními jednotkami s funkční samostatností dle § 17 odst. 2 ZZVZ. Tento závěr krajský soud učinil jen na základě formálního posouzení interních předpisů, aniž by se zabýval faktickým fungováním organizace. Podle stěžovatele přitom funkční samostatnost SSÚD vyplývá především z jejich reálného postavení a činnosti.

[10] Dále stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že za funkčně samostatnou lze považovat pouze provozní jednotku, jejíž řídicí entita si vůči ní neponechává žádná podstatná oprávnění. Uvedený požadavek je v praxi neproveditelný a odporuje smyslu a účelu zřízení provozní jednotky. Pokud by bylo cílem poskytnout provozní jednotce vyšší míru autonomie, byla by zřízena například jako dceřiná společnost. Skutečnost, že si řídicí entita ponechá některá – byť i podstatná – oprávnění, sama o sobě neznamená ztrátu autonomie provozní jednotky.

[11] Stěžovatel dále tvrdí, že závěry krajského soudu jsou nekonzistentní. Krajský soud na straně jedné připustil funkční samostatnost SSÚD v oblasti hospodaření s přidělenými finančními prostředky, přestože rozpočty SSÚD schvalují nadřízené útvary a ty mohou rovněž rozhodovat o přerozdělení finančních prostředků na jiné akce; na straně druhé však možnost ingerence nadřízených útvarů do dalších oblastí (rozhodování o realizaci veřejné zakázky a provádění zadávacího řízení) vyložil jako vylučující funkční samostatnost. Ve vztahu k prvnímu znaku [ad a)] tak krajský soud připustil, aby si řídicí entita ponechala (podstatná) oprávnění ve vztahu k provozní jednotce, aniž by to mělo vliv na její funkční samostatnost. Stěžovatel namítá, že krajský soud nevysvětlil, proč k možnosti ingerence přistoupil u jednotlivých znaků funkční samostatnosti odlišně.

[12] Podle stěžovatele si může řídicí entita zachovat určitá oprávnění, zejména metodickou a koordinační činnost, i ve vztahu k rozhodování o realizaci veřejné zakázky a k provádění zadávacího řízení, aniž by tím byla dotčena funkční samostatnost SSÚD, které nadále vystupují jako provozní jednotky stěžovatele.

[13] Stěžovatel krajskému soudu rovněž vytýká, že se v napadeném rozsudku nezabýval Organizačním řádem. Podle stěžovatele je třeba interní předpisy vykládat ve vzájemném kontextu, přičemž právě jejich komplexní výklad svědčí o funkční samostatnosti SSÚD. Krajský soud

se ovšem omezil pouze na výklad pojmů „ředitel“ a „vedoucí“ dle směrnic k zadávání veřejných zakázek.

[14] Stěžovatel dále uvádí, že každé SSÚD samostatně plánuje, připravuje a zadává provozní veřejné zakázky na svěřených úsecích dálnic, a to nezávisle na ostatních SSÚD i dalších organizačních útvech. Poukazuje přitom na čl. 34 písm. g) Organizačního řádu, dle něhož je SSÚD specializovaným útvarem zabezpečujícím soubor činností převážně provozního charakteru, a na čl. 38 Organizačního řádu, z něhož dovozuje odpovědnost vedoucího útvaru za výkon a výsledek svěřených procesů a činností. Ze čl. 10.1.2. směrnic dále vyplývá odpovědnost ředitele věcně příslušného útvaru za úkony v zadávacích řízeních, přičemž tento útvar je v čl. 3 směrnic vymezen tak, že jím může být i SSÚD. Organizační samostatnost SSÚD je podle stěžovatele potvrzena rovněž čl. 103 organizačního řádu.

[15] Skutečnost, že krajský soud nepovažoval vedoucího SSÚD za *ředitele věcně příslušného útvaru*, podle stěžovatele sama o sobě neznamená ztrátu podstatné míry autonomie SSÚD. Z Organizačního řádu podle něj plyne, že (i) SSÚD jsou útvarem organizace stěžovatele, v rámci kterého je prováděno plnění veřejných zakázek, (ii) jsou mu svěřeny kompetence, včetně údržby vybraných úseků dálnic, a (iii) za úkony v rámci zadávání veřejných zakázek (malého rozsahu) je zodpovědný *vedoucí útvaru*. Metodický a koordinační dohled nadřízených útvarů nad zákonností postupu SSÚD podle stěžovatele funkční samostatnost nevylučuje. Na podporu svého názoru odkazuje na rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0204/2020/VZ.

[16] Krajský soud (obdobně jako žalovaný), podle stěžovatele založil své závěry na striktně formálním pojetí kompetencí *ředitele a vedoucího*, aniž by zkoumal faktické fungování organizace. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by pro posouzení funkční samostatnosti postačovalo pouze posouzení vnitřních předpisů; rozhodující má být materiální pojetí samostatnosti. Nedostatečné zjištění skutkového stavu se promítlo do nesprávného právního posouzení věci.

[17] Stěžovatel rovněž namítá nesprávnou interpretaci pojmu „*schvalování*“. Krajský soud podle něj nesprávně ztotožnil metodickou a koordinační činnost nadřízených útvarů s podstatnou ingerencí do autonomie SSÚD. Nadřízené útvary se podle stěžovatele nepodílejí na věcném rozhodování o potřebě zakázky, jejím rozsahu, výběru dodavatele ani financování, nýbrž pouze dohlíží na soulad postupu SSÚD s právními a interními předpisy. Ani skutečnost, že je tato kontrola formálně označena jako „*schválení*“ či vyjádřena formou příkazu, podle něj neznamená převzetí rozhodovací pravomoci. V této souvislosti stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že metodická a koordinační činnost může spočívat pouze ve školení či tvorbě vzorů. Takový výklad je podle něj nepraktický, formalistický a neodpovídá reálnému fungování velké organizace. Krajský soud nevysvětlil, proč by metodická a koordinační činnost nemohla probíhat i v jiné formě, je-li jejím cílem dosažení kvality a zákonnosti postupu. Stěžovatel nespatřuje rozdíl mezi tím, pokud si SSÚD vyžádá radu nadřízeného útvaru, nebo tuto radu dostane v rámci procesu zadávání veřejné zakázky. Metodická a koordinační činnost je tak automaticky zakomponovaná v procesu zadávání veřejných zakázek.

[18] Stěžovatel nesouhlasí také se závěrem krajského soudu, že ani v případě pouhé kontroly by nešlo (jen) o metodickou a koordinační podporu. Podle jeho názoru se nejedná o zabránění provedení jednotlivých kroků ani o věcné převzetí zadávání veřejné zakázky, nýbrž o metodické vedení směřující k odstranění vad a zajištění zákonnosti postupu. Nadřízené útvary navíc nemají věcné předpoklady k ingerenci do rozhodování o potřebách konkrétní zakázky; nezasahují tak do rozhodování o potřebě zakázky ani do jejího věcného rozsahu, ale pouze *ex ante* ověřují zákonnost zadávacích podmínek a případně doporučují jejich úpravu. Taková činnost nemůže

pokračování

sama o sobě vést ke ztrátě autonomie SSÚD, které nadále samostatně rozhodují o realizaci zakázek, vedou zadávací řízení, uzavírají smlouvy a za jejich průběh odpovídají.

[19] Závěrem stěžovatel poukazuje na formální vadu napadeného rozsudku spočívající v nesprávném uvedení identifikačního čísla stěžovatele v záhlaví napadeného rozsudku.

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s tím, že by bylo třeba zkoumat faktické fungování organizace stěžovatele; rozhodující je podle něj formální vymezení interních vztahů vyplývající z interních předpisů. Vymezení pravomocí v těchto předpisech podle žalovaného nezakládalo funkční samostatnost SSÚD, neboť řada kroků při zadávání veřejných zakázek byla podmíněna souhlasem jiných útvarů.

[21] K faktickému stavu žalovaný uvádí, že stěžovatel ve správním řízení sám deklaroval oprávnění svého Úseku provozního kontrolovat účelnost, efektivitu a hospodárnost akcí, správnou volbu technologií a rozsah oprav, jakož i možnost vracet záměry SSÚD k přepracování. Již samotná možnost vrácení záměru k přepracování se podle žalovaného neslučuje s funkční samostatností provozní jednotky. Stěžovatel tak v rámci správního řízení uvedl zcela opačnou argumentaci, než jakou tvrdil později v kasační stížnosti. Žalovaný dále zdůrazňuje, že posuzovaná věc se týká výlučně zadávání veřejných zakázek, a nikoli obecně činnosti SSÚD. Uzavírá, že jak z interních předpisů stěžovatele, tak ani ze zjištěného skutkového stavu nevyplynulo, že by pravomoc nadřízených orgánů spočívala pouze v metodické a kontrolní činnosti. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[22] V replice stěžovatel uvedl, že v projednávané věci jde o přestupkové řízení, v němž jsou správní orgány povinny zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností, a proto se měly zabývat skutečným fungováním organizace. Nesouhlasí s názorem žalovaného, že rozhodné bylo formální vymezení pravomocí. Ve zbývající části repliky setrval na své dosavadní argumentaci.

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Úvodem je vhodné upozornit, že stěžovatel formálně podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nicméně ze zásady *iura novit curia* plyne, že kasační soud tvrzené důvody kasační stížnosti posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit jednotlivé námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel uplatnil námitky spadající jak pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a), tak i dle písm. d).

[26] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitok v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003,

č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[27] Stěžovateli předně nelze přisvědčit v tom, že by krajský soud konstatoval, že funkčně samostatnou může být pouze jednotka, jejíž řídicí entita si neponechá *žádná podstatná* oprávnění. Naopak, v odst. 9 odůvodnění rozsudku krajský soud výslovně zdůraznil, že funkční samostatnost nelze chápat binárně, ale vždy je nutno posuzovat konkrétní míru samostatnosti v jednotlivých relevantních oblastech. Současně uvedl, že „je nutno brát v úvahu, že se stále jedná ‚pouze‘ o provozní jednotku, která je určitým způsobem v obecné rovině řížena“. Nelze tudíž souhlasit se stěžovatelem, že by krajský soud uzavřel, že si řídicí entita nesmí ponechat žádná řídicí oprávnění, ani s tvrzením, že by svůj náhled na *samostatnost* jednotek nepředestřel či jej odůvodnil nedostatečně.

[28] Nelze rovněž souhlasit s tím, že by krajský soud byl při posouzení jednotlivých předpokladů funkční samostatnosti nekonzistentní. V případě předpokladu ad a), týkajícího se samostatného hospodaření, krajský soud v odst. 10 odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že si SSÚD v této oblasti ponechává samostatnost „*v podstatné míře*“, přičemž skutečnost, že nadřízená entita *může* rozhodnout o přerozdělení finančních prostředků na jiné akce, lze v obecné rovině chápat za standardní míru ingerence. Krajský soud přiléhavě zdůraznil, že si lze jen stěží představit, aby pouhá provozní jednotka disponovala zcela autonomní rozpočtovou pravomocí bez jakéhokoli zásahu nadřízené entity. Současně v odst. 11 odůvodnění výslovně uvedl, že výrazně odlišná je situace v případě zbývajících dvou předpokladů funkční samostatnosti [b), c)], neboť v oblasti zadávání veřejných zakázek jsou podstatné kroky SSÚD systematicky *podmíněny schválením* ze strany jiných organizačních složek stěžovatele. Takto strukturované odlišení jednotlivých kritérií funkční samostatnosti nepůsobí rozporně, nýbrž naopak odpovídá jejich rozdílné povaze a významu. Nejvyšší správní soud považuje takové vysvětlení za dostatečné.

[29] Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nezabýval Organizačním řádem, který měl přispět k prokázání funkční samostatnosti SSÚD. Jakkoli je pravdou, že krajský soud Organizační řád nerozebíral podrobně, z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že jej nepominul. V odst. 13 výslovně uvedl, že tam „*ke každé jednotlivé ustanovení směrnice hovoří o schválení ze strany ředitele příslušného útvaru, miní tím schválení ze strany ředitele Úseku provozního, respektive ředitele Správy dálnic dle organizačního řádu ve znění od 16. 8. 2021*“ (zdůraznění doplněno). Z hlediska zjištění skutkového stavu věci je přitom podstatné, že krajský soud vycházel především ze směrnic upravujících zadávání veřejných zakázek, neboť právě v tomto kontextu byla funkční samostatnost SSÚD v projednávané věci posuzována. Zaměření na speciální interní předpisy veřejného zadávání je proto zcela logické a odpovídá předmětu soudního přezkumu, zatímco obecný Organizační řád upravuje fungování organizačních složek v širším kontextu. Tento závěr ostatně potvrzuje i samotná argumentace stěžovatele, který v odst. 23 kasační stížnosti poukazoval na ustanovení Organizačního řádu vztahující se pouze obecně ke *svěřeným procesům a činnostem*, nikoli ke konkrétním postupům při zadávání veřejných zakázek. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by byl rozsudek v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[30] Současně nelze souhlasit ani s tvrzením, že by se krajský soud omezil výlučně na komparaci pojmů „*vedoucí*“ a „*ředitel*“. Krajský soud v odst. 13 odůvodnění rozsudku vysvětlil, že této otázce věnoval zvýšenou pozornost proto, že představovala stěžejní argument stěžovatele. Nejednalo se však o jediný aspekt, kterým se krajský soud zabýval, neboť v odůvodnění se dále věnoval například interpretaci pojmu *schvalování* (odst. 16) či samotnému procesu zadávání veřejných zakázek (odst. 17).

pokračování

[31] Pokud jde o námitku, že krajský soud nevysvětlil, proč by metodická a koordinační činnost nemohla probíhat i v jiné formě, než kterou nastínil v odst. 18 odůvodnění svého rozsudku, ani tato výtku není důvodná. Krajský soud v odůvodnění rozsudku srozumitelně vysvětlil, že připomínkování a schvalování ve formě zakotvené ve směrnících nemůže samo o sobě představovat koordinační a metodickou činnost, nýbrž faktický výkon rozhodovací pravomoci. Příklady uvedené v odst. 18 pak slouží toliko k ilustraci rozdílu mezi skutečnou metodickou a koordinační činností a závazným schvalovacím mechanismem. I tato úvaha je proto zcela srozumitelná a tudíž i přezkoumatelná.

[32] Lze tedy uzavřít, že z napadeného rozsudku je zřejmé, jaké důvody vedly krajský soud k závěru, že SSÚD není funkčně samostatnou jednotkou, a na jakých úvahách jej založil. Rozsudek krajského soudu je srozumitelný, logicky strukturovaný a není vnitřně rozporný. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

[33] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení stěžejní otázky, zda se v případě jednotlivých SSÚD jedná o provozní jednotky s funkční samostatností podle § 17 odst. 2 ZZVZ [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[34] V posuzovaném případě byl stěžovatel shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ spočívajícího v tom, že v rozhodném období pořídil blíže specifikované služby na základě pravidelně uzavíraných smluv, aniž by tyto služby zadal v zadávacím řízení nebo jiným postupem podle § 2 odst. 3 ZZVZ.

[35] Mezi účastníky řízení je sporné, zda jednotlivá střediska správy a údržby dálnic (SSÚD) představovala provozní jednotky s funkční samostatností, a zda proto měla být předpokládána hodnota veřejných zakázek stanovena samostatně na úrovni těchto jednotek podle § 17 odst. 2 ZZVZ, anebo zda je správný závěr žalovaného a krajského soudu, že se jedná o jednotky funkčně nesamostatné, v důsledku čehož byl zadavatelem přímo stěžovatel a předpokládána hodnota měla být stanovena v souhrnu podle § 19 ZZVZ, a veřejné zakázky tak měly být zadány v zadávacím řízení (potažmo jiným postupem dle § 2 odst. 3 ZZVZ).

[36] Krajský soud, ve shodě se stěžovatelem, vymezil tři podstatné znaky funkční samostatnosti SSÚD, a to: a) samostatné hospodaření s přidělenými finančními prostředky, b) samostatné rozhodování o realizaci veřejné zakázky a c) samostatné provádění zadávacího řízení. Dospěl přitom k závěru, že znaky uvedené pod písm. b) a c) v projednávaném případě naplněny nebyly, a SSÚD proto nelze považovat za funkčně samostatné jednotky.

[37] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že v projednávané věci je posuzována otázka zadávání veřejných zakázek. Tomu musí odpovídat i výběr podkladů, na jejichž základě je posuzována (ne)existence funkční samostatnosti jednotlivých organizačních jednotek. Rozhodnými jsou proto především interní předpisy (směrnice), které upravují postupy při zadávání veřejných zakázek; obecné organizační normy (Organizační řád), hrají roli pouze v otázkách, které nejsou interními předpisy veřejného zadávání výslovně upraveny (například vymezení některých pojmů).

[38] Touto optikou proto Nejvyšší správní soud nahlížel na argumentaci stěžovatele, podle které z jeho Organizačního řádu vyplývá funkční samostatnost jednotlivých SSÚD. Zabýval se proto konkrétními ustanoveními Organizačního řádu, na něž stěžovatel odkázal.

[39] Podle čl. 34 písm. g) Organizačního řádu je SSÚD vymezeno jako specializovaný útvar zabezpečující zpravidla provozní činnosti, v jehož čele stojí vedoucí, jehož podřízenost je závislá na stupni řízení, na kterém je útvar zřízen. Čl. 38 upravuje obecné a odborné působnosti

jednotlivých útvarů a odpovědnost jejich vedoucích; v čele každého útvaru stojí vedoucí odpovídající za činnost spadající do působnosti útvaru. Stěžovatel dále poukázal na čl. 103, který ale organizační řád 1/2018 vůbec neobsahuje, neboť tento předpis končí čl. 98. Nad rámec argumentace stěžovatele (i krajského soudu) lze doplnit, že podle čl. 35 odst. 2 Organizačního řádu spadá SSÚD do provozního úseku, v jehož čele stojí ředitel (čl. 55), který řídí podřízené útvary (odborné, oddělení a střediska). Podle čl. 55 Organizačního řádu spadá do působnosti provozního úseku kromě metodické a kontrolní činnosti i řízení SSÚD. Podle čl. 4.2. Organizačního řádu výkonné řízení SSÚD zajišťuje vedoucí odboru údržby provozního úseku; jednotlivá SSÚD řídí a za jejich činnost odpovídají jejich vedoucí (čl. 4.3.). Výčet činností svěřených SSÚD (čl. 4.4. Organizačního řádu) se o oblasti veřejného zadávání nezmiňuje.

[40] Je tedy zřejmé, že z žádného z uvedených částí Organizačního řádu nevyplývá, že by SSÚD disponovala rozhodovací autonomií v oblasti zadávání veřejných zakázek. Uvedená ustanovení mají obecný organizační charakter a otázku funkční samostatnosti ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ nijak neřeší. Z těchto důvodů proto Organizační řád nemůže sloužit jako podklad pro závěr o funkční samostatnosti SSÚD při zadávání veřejných zakázek.

[41] Krajský soud správně vycházel z toho, že kompetence spojené s veřejným zadáváním je třeba hledat ve směrnících upravujících zadávání veřejných zakázek. Ze shodného textu obou verzí směrnic se podává, že klíčové kroky v zadávacím procesu podléhají *schválení* ředitele věcně příslušného útvaru, kterým je dle čl. 3 písm. t) směrnic „*ředitel věcně příslušné správy, zřádku, nebo úseku generálního ředitelství*“. Na tento článek ostatně poukázal i sám stěžovatel v kasační stížnosti. Rovněž otázka odpovědnosti je ve směrnících jednoznačně upravena, a to v čl. 10.1.2., v němž je uvedeno, že „*za veškeré úkony v zadávacích a jiných řízeních včetně pravidel dle čl. 26.3. odpovídá ředitel věcně příslušného útvaru*“ (důraz doplněn). Tento závěr potvrzují i další ustanovení směrnic, zejména čl. 15.1.1., čl. 15.2.5. nebo čl. 15.4.1. Z jejich systematiky je (v kontextu výše popsaného organizačního zařazení SSÚD ve struktuře stěžovatele dle Organizačního řádu) zřejmé, že SSÚD nemají svěřenu pravomoc přijímat závazná rozhodnutí v oblasti zadávání veřejných zakázek samostatně, nýbrž že jejich postup je podmíněn schválením nadřízené organizační složky.

[42] Neobstojí ani tvrzení, že nadřízené útvary vykonávají toliko metodickou a koordinační činnost. Podle čl. 12.2.1. směrnic platí, že [d]okumenty dle bodu 12.2.1. [zadávací dokumentace, oznámení o zahájení zadávacího řízení aj. – pozn. NSS] *předkládá elektronicky ke schválení OVZ a GR ředitel věcně příslušného útvaru prostřednictvím systému Symbasis, a to ve finálním znění. Po schválení výše uvedených dokumentů lze řízení zahájit odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění*“ (zvýraznění doplněno). Pokud by se jednalo, jak tvrdí stěžovatel, pouze o metodickou a koordinační činnost, a zadání zakázek by bylo pouze v gesci SSÚD, nebylo by **zahájení konkrétního zadávacího řízení** podmíněno aprobační nadřízeného útvaru (zde generálního ředitele anebo odboru veřejných zakázek). Jak ale vyplývá z citovaného textu, bez tohoto schválení není možné zadávací řízení zahájit, což je neslučitelné s tvrzením o samostatném rozhodování SSÚD. Již jen tato skutečnost postačí k vyvrácení stěžovatelem vytvořené argumentační konstrukce v kasační stížnosti. Výše uvedené závěry nepopírá ani stěžovatelem citovaný text z rozhodnutí žalovaného sp. zn. ÚOHS-R0204/2020/VZ, v němž je konstatováno, že o samostatně funkční jednotku se bude jednat tehdy, bude-li nezávisle prováděno zadávací řízení touto jednotkou. Bylo-li zadávací řízení dle interních směrnic podmíněno schválením nadřízeného útvaru, nejde o nezávislé zadávání. Nejvyšší správní soud se proto ani s touto námitkou (nadto překračující argumentaci žaloby) nemohl ztotožnit.

[43] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také se závěrem krajského soudu, že pro posouzení funkční samostatnosti SSÚD nebylo rozhodné *faktické* fungování organizace v praxi, nýbrž *formální* nastavení rozhodovacích procesů v závazných interních předpisech stěžovatele. Připuštění opačného přístupu by znamenalo, že by soudy aprobovaly postupy, které jsou v rozporu

pokračování

s vlastními interními pravidly stěžovatele, které mají být přitom nastaveny tak, aby zadávání veřejných zakázek odpovídalo principům veřejného zadávání zakotveným (v nejobecnější rovině) v § 6 ZZVZ. Zaměstnanci stěžovatele jsou povinni dodržovat interní předpisy, které upravují postupy při zadávání veřejných zakázek; případná odlišná praxe proto nemůže být měřítkem pro posouzení funkční samostatnosti jednotlivých jednotek. Pokud byla reálná praxe odlišná, bylo na stěžovateli, aby zajistil dodržování svých interních předpisů, případně aby tyto předpisy takovému stavu (odpovídal-li by požadavkům ZZVZ) přizpůsobil.

[44] Za této situace je lichá i námitka stěžovatele, podle níž jedná-li se v posuzované věci o přestupkové řízení, musí být skutkový stav věci zjištěn bez důvodných pochybností, což kasační argumentace dostatečně zpochybňuje. Skutkový stav v projednávané věci ovšem nebyl mezi účastníky sporný; stěžovatel svou argumentaci v rozhodující části fakticky směřoval nikoli ke skutkovým zjištěním, nýbrž se dožadoval jejich odlišného právního hodnocení, což plyne z výše uvedeného vypořádání kasačních námitek.

[45] Konečně, pokud jde o námitku týkající se nesprávně uvedeného identifikačního čísla stěžovatele, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o zjevnou chybu v psaní. V záhlaví napadeného rozsudku je správně uvedena obchodní firma stěžovatele a stěžovateli byl rozsudek řádně doručen do jeho datové schránky. Tato chyba proto nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[46] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud dospěl ke správnému právnímu závěru, podle něhož SSÚD nepředstavují z pohledu veřejného zadávání funkčně samostatné jednotky, neboť z jeho interních směrnic jednoznačně vyplývá podstatný schvalovací vliv nadřízeného útvaru při zadávání veřejných zakázek. Kasační námitka směřující proti tomuto závěru proto není důvodná a kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

[47] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal žádnou z kasačních námitek důvodnou, za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. kasační stížnost rozsudkem zamítl.

[48] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s daným řízením vznikly náklady převyšující jeho běžné administrativní výdaje spojené s jeho procesním postavením. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. února 2026

L. S.

Mgr. Radovan Havelec v. r.
předseda senátu