



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace**, IČO 00066001  
sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5  
zastoupený advokátem JUDr. Janem Nemanským  
sídlem advokátní kanceláře Těšnov 1059/1, 110 00 Praha

proti  
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**  
sídlem tř. Jaroše 7, 604 55 Brno

**o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 13. 1. 2020,  
č. j. ÚOHS-R0203/2019/VZ-01249/2020/322/JSr,**

**takto:**

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Předmět řízení**

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 10. 2019, č. j. ÚOHS-S0325/2019/VZ-29121/2019/542/MGi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších

přestupků (dále jen „ZZVZ“), kterého se měl dopustit tím, nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ, když podlimitní veřejnou zakázku zadal mimo zadávací řízení (jako čtyři samostatné veřejné zakázky s názvem „*Sít' silnic II. a III. třídy – obnova VDZ*“ – jednotlivě pro oblasti Kutná Hora, Kladno, Mnichovo Hradiště, Benešov), a nezadal ji v podlimitním režimu podle části třetí ZZVZ, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel smlouvy o dílo. Za uvedený přestupek uložil žalobci pokutu podle § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ ve výši 300 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojil žalobce rozkladem, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 13. 1. 2020, č. j. ÚOHS-R0203/2019/VZ-01249/2020/322/JSr (dále jen „napadené rozhodnutí“), podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu zamítl, přičemž prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

2. Předmětem sporu mezi stranami je otázka, zda žalobce byl povinen pro splnění zákonných požadavků souvisejících se zadáváním veřejných zakázek sečíst předpokládanou hodnotu všech plnění, která byla předmětem jednotlivých veřejných zakázek, a s ohledem na celkovou výši hodnoty plnění zadat veřejnou zakázku v podlimitním režimu dle části třetí ZZVZ.

## II. Obsah žaloby

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Pokud by soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhuje snížit uloženou pokutu na 1 000 Kč. Jelikož je žalobce přesvědčen o tom, že se nedopustil jakéhokoliv porušení zákona, navrhuje zrušit i výrok o povinnosti žalobce k náhradě nákladů řízení. Namítá nesprávné právní posouzení provedené žalovaným. Žalovaný aplikoval postupy dovozené pro účely předchozí právní úpravy, aniž by zohlednil specifika, smysl a účel nové právní úpravy. Jednotlivé oblasti a s nimi související plnění, pro které byly zadány samostatné veřejné zakázky, jsou samy o sobě samostatným funkčním celkem dle § 18 odst. 2 ZZVZ. Předpokládané hodnoty plnění nebylo nutno sčítat. Jednotlivé oblastní správy žalobce mají funkční samostatnost ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ. Zadávací řízení nemusí být vedeno a smlouva nemusí být uzavřena touto konkrétní provozní jednotkou. Jednání žalobce nevykazuje žádné znaky škodlivosti či společenské nebezpečnosti, nemohla tak být naplněna materiální stránka deliktu.
4. Dle žalobce žalovaný porušil ustanovení o řízení před správním orgánem podstatným způsobem, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalovaný rezignoval na povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti, tj. okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch podezřelého ze správního deliktu. Nebylo prokázáno spáchání správního deliktu žalobcem, nebyl řádně a úplně zjištěn skutkový stav, zejména ve vztahu k naplnění znaku skutkové podstaty správního deliktu dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, který spočívá v ovlivnění výběru dodavatele. Pokud by žalobce vymezil předmět veřejných zakázek jako předmět jedné veřejné zakázky, omezil by tím okruh dodavatelů, porušil zásadu zákazu diskriminace, omezil hospodářskou soutěž, omezil řádné plnění veřejných zakázek a postupoval by v rozporu s účelem nové právní úpravy, kterým je zadávat veřejné zakázky v co možná nejmenších celcích tak, aby byla umožněna co nejširší účast malých a středních podniků. Obecné konstatování žalovaného, že nelze vyloučit, že by v případě postupu v zadávacím řízení dle ZZVZ podal nabídku i jiný dodavatel, a to bez provedení jakéhokoliv dokazování, je nedostatečné. Žalovaný v rozporu se zákonem a zásadami správního trestání přenáší svou povinnost prokázat spáchání přestupku na žalobce, když uvádí, že žalobce měl prokázat, že se na trhu skutečně nevyskytuje další subjekt, který je schopen nabídnout předmětné plnění.
5. Žalobce je toho názoru, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., trpí nedostatkem důvodů. Žalovaný rezignoval na naplnění zásady

vyšetřovací. Žalovaný se nepokusil zkoumat, zda reálně existují alespoň nějakí jiní dodavatelé, kteří by byli schopni veřejné zakázky plnit. Výše uložené pokuty není ráděně a v souladu se zákonem odůvodněna. Rozhodnutí je vnitřně rozporné. Žalovaný nepřihlédl ke všem okolnostem, které mají vliv na výši pokuty, výše pokuty je nejen neopodstatněná, ale i zcela zjevně nepřiměřená. Žalovaným nebyla vzata do úvahy subjektivní stránka přestupku. V případě ZZVZ došlo k posunu v rámci problematiky dělení veřejných zakázek, resp. zadávání v menších celcích, a tedy zadavatelé mohli oprávněně novou právní úpravu vnímat jako posun v tomto směru. Je nepřijatelné založení výše pokuty na odůvodnění o „tradiční“ a „stále se opakující rozhodovací praxi“. Přestože je tzv. dělení předmětu veřejné zakázky dle žalovaného „tradiční“ přestupek, nijak to nevypovídá o okolnostech tohoto konkrétního případu. Žalovaný nijak nezohledňuje fakt, že v případě předmětu konkrétních veřejných zakázek není otázka předmětu veřejné zakázky tak jednoznačná, jako např. v případě obyčejných dodávek (např. kancelářského materiálu apod.). Bez toho, že by se v tomto ohledu vytvořila alespoň nějaká ustálenější rozhodovací praxe, resp. judikatura, nelze jednoduše odkazovat na předchozí právní úpravu. Pokud jde o argument „opakujícího se přestupku“, žalobce se žádného takového přestupku dříve nedopustil, nemá o tom ani povědomost u jiných zadavatelů. Problematice dělení tohoto konkrétního předmětu veřejných zakázek na vodorovně dopravní značení, se žádná rozhodovací praxe žalovaného opakovaně nevěnuje. Není pravdivé tvrzení, že žalobce svým postupem „vyloučil hospodářskou soutěž“. Toto tvrzení je navíc v rozporu s tvrzením, že postup žalobce „nevedl k úplnému vyloučení hospodářské soutěže“. Z napadených rozhodnutí tak není zřejmé, jaký vliv mělo to či ono konkrétní hledisko při stanovení pokuty a jak se do konečné výše uložené pokuty promítlo. V odůvodnění absentuje hledisko povahy činnosti žalobce dle § 37 písm. g) zákona č. 250/2016 Sb., a to, že žalobce je příspěvkovou organizací, nikoli soukromoprávním subjektem založeným za účelem zisku. Uložení pokuty ve výši 300 000 Kč povede k ohrožení plnění úkolů žalobce, a tím i k ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Pokuta má likvidační účinek na některé nezbytné činnosti žalobce vykonávané ve veřejném zájmu.

### III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že právní úpravou ZZVZ není podpořeno vypočtení předpokládané hodnoty jen v rámci rozdělených plnění. Zakázku je možno rozdělit na více částí, avšak všechny tyto části je nutno zadat v režimu určeném podle předpokládané hodnoty celé veřejné zakázky. Žalobci není bráněno poptávat plnění po částech, je však nutné, aby postupoval v tom režimu zadávacího řízení, které odpovídá součtu předpokládaných hodnot těchto částí. Zadávání veřejných zakázek mimo režim stanovený dle předpokládané hodnoty předmětu plnění není možné ospravedlnit rozdělením zakázky na části, jelikož se i podle nové právní úpravy jedná o obcházení zákonných pravidel. I posuzování úzké souvislosti jednotlivých složek předmětu plnění navazuje na předchozí úpravu, jen je použit termín „funkční celek“ – ten obsahuje všechna pro každý případ relevantní hlediska, na jejichž základě je možno o souvislosti plnění rozhodnout, s přihlédnutím k časové souvislosti. Ne v každé konkrétní situaci je na místě posuzovat veškerá hlediska (místní, věcné, funkční, osobní, urbanistické), která byla jinak za předešlé úpravy dovozována příslušnou judikaturou. Mezi jednotlivými oblastmi neexistuje relevantní překážka, pro kterou by mohly být označovány za samostatné funkční celky.
7. Dle žalovaného je třeba důsledně rozlišovat znak skutkové podstaty „ovlivnění výběru dodavatele“ a „možnosti ovlivnění výběru dodavatele“. V předmětné věci se jedná o druhý případ, u něhož není povinností správního orgánu prokazovat existenci konkrétního dodavatele. Kvalifikovanou úvahou je skutečnost, že žalobce svým postupem zadával zakázku mimo režim zákona, pouze si vybral určitý počet dodavatelů, kterým jednotlivé výzvy k podání nabídek zaslal, a nepřipustil tak možnost ucházet se o veřejnou zakázku jiným dodavatelům – potenciálně ovlivnil výběr dodavatele tím, že další dodavatelé neměli k zadávacímu řízení přístup. Lze si

potenciálně představit situaci, ve které by žalobce postupoval totožným způsobem (došlo by k porušení zákona), ovšem nedopustil by se tím naplnění skutkové podstaty přestupku. Jelikož je ale tato skutková podstata nastavena ve formě ohrožovací, muselo by být prokázáno, že neexistuje ani potenciálně žádný další dodavatel schopný realizace veřejné zakázky. Kvalifikovaná úvaha žalovaného by tak mohla být vyvrácena pouze za pomoci důkazu žalobce o opaku, tedy že žádný potenciální dodavatel na trhu neexistuje. Ten však žalobce nepředložil.

8. Žalovaný dále uvádí, že institut upravený v § 17 odst. 2 ZZVZ není novým institutem, byl judikaturou dovozován již za účinnosti předchozího zákona, přičemž tyto závěry byly do nového zákona přímo vtěleny za účelem odstranění pochybností. Žalobce je oprávněn stanovit části veřejné zakázky podle svého vnitřního organizačního členění, toto jej ale neopravňuje k rozdělení předpokládané hodnoty a zadávání dílčích zakázek mimo režim zákona. V dané věci mají vnitřní organizační celky žalobce samostatnost toliko v plnění jim svěřených úkolů pro určitou oblast, nedisponují však aparátem, který by činil kroky zadávacího řízení. V žalobě popsaná participace provozních jednotek není ze zadávací dokumentace zřejmá, žalobce ji ve správním řízení ani netvrdil.
9. Žalovaný má za to, že absence úmyslu žalobce nemůže být polehčující okolností při výměře pokuty. Kategorizace přestupku provedená žalovaným jako „tradiční“ a „v rozhodovací praxi Úřadu se opakující“ slouží pro jeho obecné zasazení do škály provinění proti zákonu, aby bylo možno určit jeho závažnost a frekvenci páčání, aby byla uvážena represivní a prevenční složka trestu. Skutečnost, že případ, v němž bylo předmětem plnění vodorovné dopravní značení, nebyl doposud před žalovaným řešen, nemůže být relevantní důvodem, jelikož při takové úvaze by každá konkrétní služba, dodávka nebo stavební práce, která již dříve nebyla předmětem přezkumu, byla novotou. Rozhodnutí žalovaného není vnitřně rozporné. Žalobcův postup vyloučil svobodnou otevřenou soutěž a omezil ji na soutěž mezi oslovenými dodavateli, proto žalovaný zároveň seznal, že k úplnému vyloučení hospodářské soutěže nedošlo. Právní povaha žalobce odpovídá běžnému zadavateli, tedy právnické osobě uspokojující bez nároku na vlastní zisk veřejné potřeby občanů. Žalovaný si je vědom, že žalobce nedisponuje volnými financemi, jejichž rozpočtové určení by bylo „placení případných pokut“, taková je však samotná povaha finanční represe u všech subjektů. Žalobce ročně hospodáří s částkou, která je více než šestitisícinásobkem uložené pokuty, argument o likvidační výši pokuty je nepřijatelný. Pokuta je vzhledem ke všem skutkovým okolnostem odpovídající (a rovněž poměrně nízká, jelikož se pohybuje okolo hranice 10 % částky, kterou by dle zákona žalovaný byl oprávněn uložit).

#### IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
11. Revizí správního spisu zdejší soud zjistil, že žalobce na základě výzev k podání nabídek ze dne 29. 12. 2016 zadával čtyři veřejné zakázky s názvem „*Sít' silnic II. a III. třídy, oblast KH – obnova V D Z*“, „*Sít' silnic II. a III. třídy, oblast KL – obnova V D Z*“, „*Sít' silnic II. a III. třídy, oblast MH – obnova V D Z*“, „*Sít' silnic II. a III. třídy, oblast BN – obnova V D Z*“, jako veřejné zakázky malého rozsahu, a dne 1. 2. 2017 uzavřel na tyto veřejné zakázky smlouvy o dílo s vybranými uchazeči 3K značky s. r. o., ČNES dopravní stavby, a. s., a Quo s. r. o.
12. Ze zadávacích dokumentací veřejných zakázek vyplývá, že předmětem plnění všech čtyř zakázek byla shodně „*obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy.*“

*Prováděno bude V DZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR. Veškeré provedené práce budou dle platných norem ČSN, TP“.*

13. Totožná byla rovněž specifikace veřejné zakázky (klasifikace hlavního předmětu plnění dle CPV), a to „45233142-6 Práce na opravě silnic“.
  14. Zahájení prací u všech veřejných zakázek bylo požadováno „do 10 dnů od převzetí stanoviště“ a jejich ukončení „do 30. 9. 2019 od předání stanoviště zhotovitelé“.
  15. Místem plnění veřejných zakázek byla vždy „silniční síť II. a III. tříd“ pro jednotlivé oblasti, KH, KL, MH, BN.
  16. Předpokládaná hodnota veřejných zakázek činila u všech oblastí 5 981 512 Kč bez DPH. Součet předpokládaných hodnot jednotlivých veřejných zakázek tedy činil 23 926 048 Kč bez DPH.
  17. K podání nabídek bylo v případě všech čtyř veřejných zakázek vyzváno pět dodavatelů, přičemž ve všech případech bylo dne 23. 1. 2017 vydáno rozhodnutí o výběru nejnižší nabídky a dne 1. 2. 2017 byly uzavřeny smlouvy o dílo obdobného znění, přičemž cena díla činila pro oblast 5 888 900 Kč bez DPH, pro oblast KL 5 865 700 Kč bez DPH, pro oblast MH 5 890 900 Kč bez DPH a pro oblast BN 5 879 500 Kč bez DPH.
  18. Zdejší soud se v prvé řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, která dle žalobce spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
  19. Dle § 2 odst. 3 ZZVZ je zadavatel „povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanovena jinak“.
  20. Dle § 35 ZZVZ platí, že „[z]adavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem“.
- Ustanovení § 17 ZZVZ v odst. 1 uvádí, že „[z]adavatel stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky za všechny své provozní jednotky“. Odst. 2 citovaného ustanovení následně dodává, že „[j]de-li však o provozní jednotku s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek nebo některých jejich kategorií, může se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovit na úrovni této jednotky“.
21. Dle § 18 odst. 1 písm. a) ZZVZ platí, že „[j]e-li veřejná zakázka rozdělena na části, stanoví se předpokládaná hodnota podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána [...] v jednom nebo více zadávacích řízeních“.
  22. Dle § 18 odst. 2 ZZVZ „[s]oučet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v odstavci 3 musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.“.
  23. Dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ se zadavatel dopustí přestupku tím, že „nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěží o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou“.
  24. Z napadeného rozhodnutí zdejšímu soudu srozumitelně vyplývá, že podle předsedy žalovaného je třeba na jednotlivá plnění spočívající v obnově vodorovného dopravního značení v oblastech Kutná Hora, Kladno, Mnichovo Hradiště a Benešov nahlížet jako na „jeden funkční celek“ ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ, v důsledku čehož je třeba pro účely stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle § 18 odst. 1 písm. a) ZZVZ sečíst předpokládané hodnoty všech těchto částí. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí vyhodnotil jako stěžejní následující skutečnosti:

- žalobce „*poptává obnovu vodorovného dopravního značení v celém tomto území [tj. území Středočeského kraje, jehož je správcem (pozn. soudu)]*”, resp. že „*poptával plnění v rámci celé délky pozemních komunikací*”;
- „*v rámci všech čtyř veřejných zakázek došlo k vymezení předmětu veřejné zakázky zcela totožným způsobem [...], a to i co se týče jednotlivých druhů plnění*“, kdy „*je zcela nepochybné, že se jedná o výkon naprosto totožných stavebních prací*“;
- „*předmětná plnění jsou jednoznačně propojena účelem, k němuž mají sloužit, a kterým je zajištění bezpečnosti a komfortu na silnici obnovou vodorovného dopravního značení v místech, kde ji již neplní svou funkci z důvodu opotřebenosti*“;
- jedná se o „*druhově stejné stavební práce, poptávané, nasmlouvané i realizované ve stejném čase, a to na silnicích II. a III. tříd v rámci Středočeského kraje, což je jednoznačně souvislá síť pozemních komunikací, bez jakýchkoliv fyzických překážek či přerušení, a tyto stavební práce sledují jednotný cíl a účel*“.

Předseda žalovaného dále v napadeném rozhodnutí jednoznačně uvedl, že „*nelze vyloučit možnost, že pokud by obviněný nezadal veřejnou zakázku mimo zadávací řízení, ale naopak ji zadal v podlimitním režimu dle části třetí zákona [tj. ZZVZ (pozn. soudu)], mohl obdržet další, a to i eventuálně výhodnější nabídky od jiných dodavatelů. Předseda žalovaného přitom odůvodnil, mimo jiné i odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a poukazem na obrožovací formu daného přestupku, svůj závěr o tom, že není povinen prokazovat existenci konkrétního dodavatele, který by se do případného zadávacího řízení přihlásil*“. Ve vztahu k uložené výši pokuty předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí srozumitelně odůvodnil, proč podle jeho názoru došlo k závažnému porušení ZZVZ, přičemž ve vztahu k závažnosti přestupku odkázal na závěry prvostupňového rozhodnutí a uvedl, že přestupek „*představuje typově jeden z tradičních a nejzávažnějších přestupků, když z dosahu Úřadu tím uniká také jakákoliv možnost dohledu a kontroly (kromě shledání nemožnosti postup mimo zadávací řízení použít)*“. Předseda žalovaného se v napadeném rozhodnutí zabýval také otázkou přiměřenosti a případné likvidačnosti uložené pokuty ve výši stanovené prvostupňovým rozhodnutím.

25. Podle zdejšího soudu tak napadené i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí obsahují konkrétní nosné důvody, které musely být pro žalobce objektivně srozumitelné. Námitka žalobce o nepřezkoumatelnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak není důvodná. Rozhodnutí prezkoumatelná jsou, a zdejšímu soudu nic nebrání v tom, aby správnost úvah v nich obsažených věcně posoudil.
26. Pokud jde o samotné věcné závěry, pak klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda bylo třeba na jednotlivá plnění poskytnutá v rámci smluv na právní služby v příslušném období nahlížet jako na plnění poskytnutá v rámci samostatných veřejných zakázek, či zda se jednalo o části jedné (těže) veřejné zakázky, neboť plnění tvořila jeden funkční celek a bylo možno dovodit i časovou souvislost (§ 18 odst. 2 ZZVZ). Pokud by se jednalo o jednu veřejnou zakázku zadávanou ve čtyřech částech, převyšovala by předpokládaná hodnota veřejné zakázky limit 6 000 000 Kč pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu vyplývající z § 27 písm. b) ZZVZ.
27. Za účelem posouzení této otázky zdejší soud předně shrnuje pravidla vyplývající z výše citovaných ustanovení ZZVZ, dle kterých platí, že 1) předpokládaná hodnota veřejné zakázky se stanoví podle součtu předpokládaných hodnot všech jejích částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána v jednom nebo více zadávacích řízeních; 2) součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti, přičemž 3) každá část veřejné zakázky musí být zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.
28. Na úvod zdejší soud poznamenává, že žalobci nebylo žalovaným jakkoli vyčítáno zadání požadovaných plnění v rámci samostatných veřejných zakázek (jak se žalobce mylně domnívá). Ustanovení § 35 ZZVZ umožňuje rozdělení veřejné zakázky na části, resp. zadání požadovaného plnění v samostatných zadávacích řízeních. V citovaném ustanovení však

„zákonodárce zakazuje rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně. Tento zákaz by však bylo možné implicitně dovodit již z § 18, stanovícího postup při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky rozdělené na části“ [Vilém PODEŠVA a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Wolters Kluwer, 2016. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X]. Právě (vhodně) rozdělení veřejné zakázky na části je podle důvodové zprávy k ZZVZ (dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) považováno za „nástroj umožňující přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám. Zájem na usnadnění účasti malých a středních podniků bylo ostatně jedním z důvodů, proč byly evropské předpisy o veřejných zakázkách revidovány. Dělení velkých veřejných zakázek se považuje za posilující hospodářskou soutěž. Je nutné však upozornit, že současně platí, že části veřejné zakázky se zadávají v režimu odpovídajícímu součtu jejich předpokládaných hodnot, a to bez ohledu na skutečnost, zda jsou tyto části zadávány v jednom nebo více zadávacích řízeních (§ 18 odst. 1)“.

29. Skutečnost, že právní úprava ZZVZ věnuje možnému zadávání částí veřejných zakázek podstatně větší prostor, než původní úprava v zákoně č. 137/2006 Sb., je dána jednak vytvořenou judikatorní praxí, kterou zákonodárce považoval za vhodné promítnout do textu zákona, především však transpozicí příslušných ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dostupná na <https://eur-lex.europa.eu>; dále jen „směrnice“), která např. v odstavci 78 preambule uvádí, že „v zájmu posílení hospodářské soutěže by měli být veřejní zadavatelé vybízeni zejména k tomu, aby rozsáhlé veřejné zakázky rozdělovali na části“. Ustanovení ZZVZ zohledňující zadávání veřejných zakázek s rozdělením na části jsou právě odrazem tohoto přístupu, kdy zadavatel je spíše podporován (na rozdíl od předchozí právní úpravy zákona č. 137/2006 Sb.), aby toto rozdělení, pokud je to možné a s ohledem na jejich charakter vhodné, provedl. Zdejší soud na tomto místě považuje za vhodné zdůraznit i další část odstavce 78 preambule směrnice, dle které „[r]ozsah a předmět daných částí by měl bez omezení stanovit veřejný zadavatel, jenž by měl v souladu s příslušnými pravidly pro výpočet odhadované hodnoty veřejné zakázky rovněž mít možnost zadat některé části, aniž by se použila pravidla stanovená touto směrnicí“. Lze tedy s jistotou tvrdit, že směrnice sice podporuje rozdělování veřejných zakázek po částech, tento záměr však ani při nejmenším neznamená jakoukoli změnu ve způsobu výpočtu odhadované hodnoty veřejné zakázky. Pravidla zakotvená ve směrnici (srov. čl. 4 směrnice), resp. v ZZVZ (srov. § 18 odst. 1 a 2 ZZVZ) jednoznačně vypovídají o tom, že při zadání veřejných zakázek na části se pro výpočet odhadované hodnoty vezme v úvahu celková odhadovaná hodnota všech částí zakázky.
30. Zákaz obcházení povinností stanovených zákonem, zakotvený v první větě § 35 ZZVZ vychází z obecného zákazu obcházení účelu zákona stanoveného v § 580 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), zakládající neplatnost právního jednání. Jak uvádí komentářová literatura [David DVORÁK a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017], „[c]ílem zákonodárce při zdůraznění ‚zákazu obcházení zákona‘ nesporně bylo zabránit takovému dělení veřejných zakázek, kdy části veřejné zakázky zadavatel vědomě či z důvodu neznalosti nepovažuje za části jedné veřejné zakázky, ale za samostatné veřejné zakázky. Obcházení zákona v tomto případě pak spočívá v tom, že zadavatel přistupuje k veřejné zakázce nikoli jako k dělení na části, ale jako k několika samostatným zakázkám; následkem toho by pak na něj pojmově nedopadala povinnost postupovat při stanovení předpokládané hodnoty v souladu s § 18 a navazující povinnost tyto veřejné zakázky zadávat v režimu odpovídajícímu součtové předpokládané hodnotě. Důsledkem pak může být, že veřejná zakázka (správně kvalifikována jako část veřejné zakázky) by spolu s dalšími souvisejícími veřejnými zakázkami odpovídala součtovou předpokládanou hodnotou například nadlimitní veřejné zakázce, avšak přístupováním k těmto veřejným zakázkám jako k samostatným veřejným zakázkám, předpokládaná hodnota každé části zvlášť může odpovídat podlimitní veřejné zakázce či veřejné zakázce malého rozsahu. V návaznosti na to pak zadává veřejnou zakázku v mírnějším podlimitním režimu či jako veřejnou zakázku malého rozsahu, prakticky mimo regulaci ZZVZ“. V nyní projednávané věci není mezi stranami shoda právě v tom, zda veřejné zakázky zadané žalobcem v režimu zakázek malého rozsahu jsou z pohledu ZZVZ samostatnými zakázkami, či jednou veřejnou zakázkou.

31. To, zda plnění tvoří jeden funkční celek ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ či nikoli, lze podle názoru soudu určit zejména podle věcné (a zpravidla též místní) souvislosti předmětu plnění, jež je dána jeho obsahovou náplní. Není přitom žádný důvod zcela odhlédnout od dřívější rozhodovací praxe pouze z důvodu, že nepoužívala pojem „funkční celek“ a namísto toho totožnost (vymezení) jedné veřejné zakázky vázala na věcnou a místní souvislost předmětu plnění (společně s kritériem časové souvislosti). Tato kritéria totiž soud považuje za přílehlavá i pro posouzení plnění jako jednoho funkčního celku dle ZZVZ. V rámci posouzení, zda dílčí veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek, je na místě zohledňovat konkrétní okolnosti případu, mj. i věcnou a místní souvislost předmětu plnění. Uvedený výklad plně odpovídá důvodové zprávě k zákonu o zadávání veřejných zakázek i odborné literatuře [viz např. Vilém PODEŠVA a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Wolters Kluwer, 2016. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X, kde se uvádí, že „pojem ‚funkční celek‘ může zahrnovat (dle vlastností konkrétní veřejné zakázky) i další kritéria vzájemné souvislosti předmětu více částí veřejné zakázky, která byla v rozhodovací praxi vztahující se k zákonu o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. zmiňována samostatně, tedy zejména místní a věcnou souvislost, případně i urbanistická hlediska apod.“].
32. Pokud tedy žalovaný své úvahy principiálně vystavěl právě na základě dosavadní rozhodovací praxe (byť jde o rozhodovací praxi k předchozímu zákonu upravujícímu zadávání veřejných zakázek), nelze mu nic vytknout. Pohled zaměřený na zkoumání věcné, místní a časové souvislosti [dříve na základě § 13 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon č. 137/2006 Sb.“), ukládajícího povinnost sčítat předpokládané hodnoty připadající na plnění obdobné, spolu související] věcně odpovídá pohledu zaměřenému na zkoumání existence funkčního celku a časové souvislosti (nyní podle § 18 odst. 2 ZZVZ)]. Rovněž důvodová zpráva k ZZVZ přiznává, že „[k]oncept jedné veřejné zakázky vychází z dosavadní judikatury, dle které je za jednu veřejnou zakázku považováno plnění, které spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek“.
33. Judikatura vztahující se k předchozí právní úpravě při hodnocení, zda jde o jednu veřejnou zakázku nebo o různé (samostatné) veřejné zakázky, akcentovala charakter požadovaného plnění (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku vyjádřil, že pro určení, zda konkrétní plnění ve prospěch zadavatele je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika veřejnými zakázkami, je rozhodující věcný charakter takového plnění. Poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné, např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění, pak je na takové plnění nutno nahlížet jako na jedinou veřejnou zakázku, byť rozdělenou na jednotlivé části.
34. Tyto závěry jsou plně přílehlavé i pro aplikaci § 18 odst. 2 ZZVZ. Pojmu „jeden funkční celek“ odpovídají také závěry dřívější judikatury, že je důležité, zda je celkový smysl zadavatelovy poptávky dán až uskutečněním veškerého poptávaného plnění. Z tohoto důvodu jsou relevantní také např. závěry Soudního dvora vyjádřené v rozsudku ze dne 5. 10. 2000, ve věci C-16/98 (dostupný na [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)), podle něhož je pro posuzování jednotnosti plnění podstatný celkový výsledek plnění (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 2 Afs 71/2011-93, body 17 a 19). Obdobně např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 7 As 211/2015-31 je (též ve vztahu k předchozí právní úpravě) akcentována potřeba zkoumat jednotu celkového cíle (resp. jednotu záměru jako celku), jehož má být poptávkou zadavatele dosaženo. I v tomto rozsudku tak byl kladen důraz na funkční souvislost jednotlivých veřejných zakázek, což rovněž koresponduje se současným zněním § 18 odst. 2 ZZVZ a jeho interpretaci tak, jak ji provedl žalovaný. Komentářová literatura pak dodává, že „[f]unkční souvislost musí zadavatel posoudit zejména s ohledem na celkovou využitelnost



*plánovaného plnění, a to i v širších souvislostech*“ [David DVOŘÁK a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017].

35. Pokud tedy jde o otázku jednoty celkového cíle (či jednoty záměru jako celku) ze zadavatelského pohledu, pak předmětem všech čtyř smluv o dílo uzavřených žalobcem v souvislosti s předmětnými veřejnými zakázkami, resp. částmi veřejné zakázky, byla obnova vodorovného dopravního značení na silnicích II. a III. třídy v jednotlivých oblastech Středočeského kraje, které však ve svém souhrnu obsáhly celé toto území. Všechny smlouvy byly uzavřeny ve stejnou dobu (tj. dne 1. 2. 2017), stejně jako smluvená díla měla být provedena ve stejné době (tj. do dne 30. 9. 2019).
36. Je-li tedy podstata argumentace žalovaného ohledně potřeby sečíst předpokládané hodnoty všech čtyř plnění založena na úvaze, že všechny smlouvy o dílo směřovaly k zajištění bezpečnosti a komfortu na pozemních komunikacích celého území Středočeského kraje, jejichž je žalobce výlučným správcem, zdejší soud se žalovaným souhlasí. I soud na plnění podle všech uvedených smluv hledí jako na komplexní plnění prováděné na celém území, které spadá pod správu žalobce, a na kterém je tedy žalobce povinen zajistit, mimo jiné i odpovídající kvalitou dopravního značení, bezpečnost a komfort jízdy. Žádné z území spadajících pod správu žalobce v předmětných veřejných zakázkách nechybí, a plnění podle smluv o dílo zároveň nezahrnuje území přesahující působnost žalobce, tj. území vybočující ze Středočeského kraje. Zdejší soud tak na rozdíl od žalobce nemá v projednávané věci pochyb ani o naplnění místní souvislosti.
37. Ze skutečností vyplývajících ze správního spisu, ani z žalobní argumentace jakkoli nevyplývá, že by žalobcem vymezené územní jednotky byly vzájemně natolik odlišné, že by na plnění spočívající v obnově vodorovného dopravního značení bylo v každé jednotlivé jednotce nutno vypsát veřejnou zakázku zvlášť. Odlišnost jednotlivých území by musela vyplývat přinejmenším z kritérií zadání zakázky. Jak bylo uvedeno výše, požadavky žalobce na plnění byly ve všech čtyřech veřejných zakázkách totožné. Žalobcově argumentaci proto zdejší soud nepřisvědčil.
38. Tvrdí-li žalobce, že jednotlivé oblasti tvoří samy o sobě funkční celek podle § 18 odst. 2 ZZVZ, ani tento názor nepovažuje zdejší soud za oprávněný. Není jisté pochyb o tom, že území Středočeského kraje je děleno na uvedené oblasti, taková skutečnost však sama o sobě neznamená, že dané oblasti jsou samostatnými funkčními celky. Žalobce je správcem silnic II. a III. třídy celého území Středočeského kraje, které na sebe vzájemně navazují, a jež je žalobce povinen udržovat v provozuschopném stavu jako celek. Ani organizační struktura žalobce nevypovídá žádným způsobem o tom, že by jednotlivé oblasti, tj. provozní úseky, byly spravovány zcela samostatně, resp. nezávisle. Skutečnost, že obnova vodorovného dopravního značení napříč oblastmi nebyla souvislá, a tudíž na sebe mnohdy navzájem nenavazovala, není dle názoru zdejšího soudu důvodem pro posouzení jednotlivých oblastí jako oblastí samostatných.
39. S uvedeným souvisí i otázka funkční samostatnosti jednotlivých oblastních správ žalobce ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ, kterou žalobce namítá.
40. Provozní jednotka bude vykazovat funkční samostatnost ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ typicky v případě, kdy na základě obecně závazných právních předpisů, či vnitřních pravidel zadavatele relativně nezávisle rozhoduje o otázkách naplňování svých provozních potřeb (např. pořízení kancelářských ICT technologií, nakupování spotřebních komodit či technického vybavení pro svá pracoviště), provádí zadávací řízení, činí rozhodnutí o výběru dodavatele a uzavírá smlouvu. Taková provozní jednotka přitom zpravidla i relativně samostatně hospodaří s finančními prostředky, z nichž je veřejná zakázka financována. Nutno podotknout, že samostatnost provozní jednotky založená vnitřními předpisy zadavatele by měla být obecnějšího a dlouhodobějšího charakteru, aby mohla být považována za samostatnost ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ. V opačném případě by postup zadavatele svědčil spíše o účelovém obcházení zákona. K tomu, aby mohla být provozní jednotka považována za jednotku funkčně samostatnou ve

smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ jistě není třeba, aby se jednalo o samostatnou právnickou osobu, či aby se jednalo o samostatnou rozpočtovou kapitolu ve smyslu rozpočtových pravidel, v každém případě by však tento nástroj měl odrážet způsob hospodaření zadavatele a vyjadřovat dělbu rozpočtových, rozhodovacích a odpovědnostních pravomocí uvnitř zadavatele. Samostatná provozní jednotka by měla vykazovat „jistou organizační nezávislost a možnost diskrečního rozhodování s tím, že si může zajišťovat některé záležitosti samostatně a bez zásahu zadavatele, a to buď všeobecně či jen v některých vymezených záležitostech (tj. pouze ve vztahu k zadávání vybraných veřejných zakázek)“ [David DVOŘÁK a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017].

41. Typickými příklady provozních jednotek jsou např. organizační složky státu, městské části statutárních měst, fakulty vysokých škol, odštěpné závody či pobočky obchodních společností (srov. důvodová zpráva k ZZVZ). Ustanovení o zadávání veřejných zakázek samostatně provozní jednotkou by naopak jistě nemělo sloužit k účelovému dělení veřejných zakázek na veřejné zakázky zadávané podle předpokládané hodnoty například až na úrovni odborů či oddělení územně samosprávných celků či statutárních měst, které výše uvedenou funkční samostatností nedisponují.
42. Zdejšímu soudu nezbyvá než zopakovat, že zadávací dokumentace ani organizační struktura žalobce nenavědčují o tom, že by žalobce byl z organizačního hlediska tvořen samostatnými provozními jednotkami, které by v souladu s § 17 odst. 2 ZZVZ disponovaly funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek nebo některých jejich kategorií, pro kterou by se předpokládaná hodnota každé veřejné zakázky mohla stanovit na úrovni této jednotky. Ostatně sám žalobce toto tvrzení vznáší poprvé v rámci žaloby. Nepředkládá přitom žádné vnitřní předpisy, které by samostatnost jeho provozních oblastí stanovily, přičemž taková samostatnost nevyplývá ani z žádného obecně závazného předpisu. Námitku žalobce tak soud považuje spíše za účelovou konstrukci bez reálného základu.
43. Věcná souvislost všech čtyř veřejných zakázek, jako další z kritérií relevantních pro posouzení více plnění jako jediného funkčního celku, byla bezpochyby rovněž naplněna, neboť všechny zakázky se shodně týkaly obnovy vodorovného dopravního značení, měly totožný obsah zadávací dokumentace i smluv o dílo. Žádná z oblastí nevyznačovala jakoukoli specifickou vlastností, pro kterou by bylo třeba poskytnout plnění odlišné od plnění prováděných v ostatních oblastech.
44. Zdejší soud má za to, že celkového cíle (záměru jako celku) žalobce bylo dosaženo obnovou vodorovného dopravního značení ve všech oblastech spadajících do správy žalobce, nikoli vždy jen v jednotlivé oblasti. Pro posouzení, zda zakázky tvoří jeden funkční celek, není podstatné, jak byly zakázky ve výsledku realizovány, ani že byly realizovány různými dodavateli. Zásadní je, že cíl sledovaný žalobcem při zadávání veřejných zakázek byl jednotný a plnění spolu věcně i místně souvisela.
45. Zdejší soud dává žalobci za pravdu v tom, že pojem „funkční celek“ obsažený v § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek je nutno vykládat s ohledem na konkrétní okolnosti případu a zvažovat ta kritéria, která s ohledem na charakter věci mohou být relevantní. Základní premisa, vycházející z původní úpravy zadávání veřejných zakázek, tj. že zadáním jedné veřejné zakázky je nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se spolu úzce souvisejících z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických, zcela koresponduje se stále platnými zásadami transparentnosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. V nyní projednávané věci je nesporné, že všechny čtyři samostatné veřejné zakázky se týkaly téhož předmětu plnění (obnova vodorovného dopravního značení), měly blízkou místní souvislost (šlo o oblasti tvořící ve svém souhrnu území Středočeského kraje), sledovaly totožný účel a finanční prostředky na ně plynuly ze shodného zdroje. Žalovaný, resp. jeho předseda tak dle názoru zdejšího soudu správně uzavřeli, že všechny

čtyři veřejné zakázky měly souvislost funkční, tj. tvořily jeden funkční celek ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ. Žalobcová argumentace je proto mylná.

46. První z podmínek stanovených v § 18 odst. 2 ZZVZ tak byla v projednávané věci naplněna. Dle názoru zdejšího soudu doba, kdy byly předmětné smlouvy o dílo uzavřeny a doba uskutečnění plnění, naplňují i podmínku druhou, tj. podmínku časové souvislosti. Všechny čtyři zakázky byly zadávány i realizovány v totožném časovém horizontu.
47. Tento závěr ostatně podporuje i komentářová literatura, která uvádí, že „[p]okud například zadavatel zahájí v jeden den nebo i v rozestupu několika dnů či týdnů veřejné zakázky s plněním, která na sebe funkčně navazují, je nepochybné, že zde bude dána časová souvislost (naplněn tento prvek) a že půjde s poukazem na § 18 odst. 2 o jednu veřejnou zakázku s povinností sčítat předpokládané hodnoty těchto plnění (části)“ [David DVORÁK a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017].
48. Shledává-li žalobce pochybení žalovaného v tom, že neprokázal existenci žádného dalšího konkrétního dodavatele, krom dodavatelů oslovených, který se mohl zadávacího řízení účastnit, zdejší soud jeho názoru nepřisvědčuje.
49. Pro posouzení oprávněnosti takového požadavku žalobce je totiž podstatné, že přestupek dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ deliktem ohrožovacím – pro naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu tedy není rozhodující faktický následek, tedy faktické ovlivnění výběru dodavatele, nýbrž potencialita vzniku takového ovlivnění. Žalovaný pro vyslovení tohoto závěru o následku nezákonného postupu žalobce nebyl ze zákona povinen zjišťovat konkrétní osoby dodavatelů, kteří by se mohli toho kterého zadávacího řízení účastnit (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 461/2019-31). Bez ohledu na konkrétní osoby potencialních dodavatelů lze ve věci žalobce jednoznačně konstatovat, že zvoleným postupem došlo k narušení veřejného zájmu na zachování soutěžního prostředí s cílem vybrat z co možná nejširšího okruhu nabídek tu nejvhodnější, a to jeho podstatným omezením. Za daného zjištěného skutkového stavu věci však žalovaný zcela po právu toliko konstatoval „pouhý“ potenciál možného ovlivnění výběru dodavatele, neboť již ten postačuje k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku uvedených v § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ.
50. Není pravdou, že by žalovaný požadoval po žalobci prokázat, že se na trhu skutečně nevyskytuje další subjekt, který je schopen nabídnout předmětné plnění, jak tvrdí žalobce v žalobě. Předseda žalovaného v bodu 55 napadeného rozhodnutí toliko konstatoval, že prokázal-li by žalobce ve správním řízení, že na trhu žádný jiný dodavatel, krom jím oslovených, který by se mohl účastnit předmětného zadávacího řízení, fakticky neexistuje, prokázal by tím (tzv. důkazem opaku), že nemůže být naplněn znak skutkové podstaty přestupku stanovený v § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, kterým je právě možné ovlivnění výběru dodavatele. Žalobce však v průběhu správního řízení takovou skutečnost neprokázal.
51. S výše uvedeným souvisí i odpověď na námitku žalobce stran nenaplnění materiální stránky přestupku, resp. společenské škodlivosti. Jednak je třeba žalobce upozornit na znění § 270 odst. 1 ZZVZ, dle kterého platí vyvratitelná právní domněnka, že „čín, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý“. Zmíněná společenská škodlivost spočívá právě v onom „potenciálu“ ovlivnění výběru dodavatele bez nutnosti prokazovat jeho fakticitu. Tomuto závěru ostatně odpovídá již samotné znění deliktního ustanovení § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, dle kterého je přestupkem jak jednání ovlivňující výběr dodavatele, tak jednání svou povahou způsobilé ovlivnit výběr dodavatele. Jelikož se jedná o delikt ohrožovací, již ohrožením právem chráněného zájmu je naplněna jeho materiální stránka.
52. S ohledem na shora provedené posouzení zdejší soud shledal nedůvodnou námitku nesprávného posouzení výkladu § 18 odst. 2 ZZVZ žalovaným, ani jeho nesprávnou aplikaci na zjištěný

skutkový stav. Výše popsaný zjištěný skutkový stav věci přitom představuje dostatečné penzum relevantních skutkových zjištění pro vyslovení závěru o spáchání přestupku.

53. Vzhledem k tomu, že zdejší soud nepřisvědčil námitkám žalobce směřujícím proti výroku o vině prvostupňového rozhodnutí, přistoupil k přezkumu přiměřenosti výše uložené pokuty.
54. Před samotným posouzením úvah žalovaného směřujících k určení výše uložené sankce soud považuje za nutné upozornit na skutečnost, žalobní námitky proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí jsou svým obsahem totožné jako rozkladové námitky, na které bylo předsedou žalovaného v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně reagováno (srov. body 64 – 74 napadeného rozhodnutí), aniž by žalobce konkrétně reagoval na vypořádání obsažené v napadeném rozhodnutí. Na tomto místě soud odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, dle kterého *„uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (jak do značné míry učinil stěžovatel) již proto, že odvolací námitky směřovaly proti jinému rozhodnutí (proti rozhodnutí správce daně), než které bylo předmětem přezkumu krajským soudem (rozhodnutí žalovaného). Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, č. 6 A 15/94-39, SP č. 136).“* Je vhodné připomenout, že citované rozhodnutí je součástí konstantních požadavků Nejvyššího správního soudu na vymezení rozsahu přezkumu, který je realizován v řízení před správními soudy (srov. z poslední doby např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2019, č. j. 1 Afs 75/2019-34, ev. ze dne 9. 7. 2019, č. j. 7 Afs 161/2018-28, a další). Žalobcem zvolená formulace námitek tedy bude promítnuta do rozsahu úvah soudu, který, shledá-li v napadeném rozhodnutí zákonnou odpověď na rozkladové námitky, nebude mít důvod vypořádávat vznesené žalobní body nad rámec napadeného rozhodnutí. Ostatně není úkolem soudu, aby za žalobce *„spekulativně domyšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceho advokáta.“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
55. Správní orgány byly při ukládání výše pokuty vázány § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ, dle kterého má být za správní delikt podle § 268 odst. 1 písm. a) uložena pokuta *„do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit“*, a dále mimo jiné § 37 písm. a), c) a g) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), obsahujícím výčet skutečností rozhodných pro určení výměry pokuty, dle kterého při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti.
56. Je přitom nutno podotknout, že správnímu orgánu je při ukládání sankce svěřena zákonem stanovená míra volného správního uvážení a soudní přezkum je tak v této oblasti z podstaty věci zásadně omezen. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, *„[u]kládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. [...] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž,*

*zda uložená pokuta není likvidační [...] Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrání správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla významen jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takřkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“ (pozn. podtržení doplněno zdejší soudem). Obdobné závěry vyslovil Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 214/2016-33.*

57. Z obsahu správních rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že zákonné požadavky byly správními orgány při určování výměry pokuty naplněny. V prvostupňovém rozhodnutí, potažmo v napadeném rozhodnutí je dostatečně popsáno, jaké okolnosti byly zvažovány, jak byly hodnoceny a jakými úvahami správní orgány ke svým závěrům dospěly.
58. Horní hranice pokuty, kterou bylo možno žalobci za předmětný přestupek uložit, činí částku 2 846 525 Kč. Zároveň je nutno podotknout, že ze znění textu zákona je zřejmé, že zákonodárce nezamýšlel omezit správní uvážení žalovaného stanovením dolní hranice sazby pokuty, což umožňuje žalovanému větší prostor pro zohlednění všech konkrétních okolností případu a současné vyhnout se paušalizaci závažnosti protiprávních jednání.
59. Správní orgány při svých úvahách o odpovídající výměře pokuty vzaly v první řadě v úvahu závažnost spáchaného přestupku, jímž byla v předmětné věci vyloučena otevřená hospodářská soutěž. Žalovanému nelze vytýkat, že vyloučení otevřené hospodářské soutěže, resp. omezení hospodářské soutěže jako takové označil za přestupek s vyšší mírou závažnosti. Přestože postupem žalobce nebyla soutěž zcela vyloučena (v důsledku čehož žalovaný nevyhodnotil jednání žalobce jako nejzávažnější porušení ZZVZ), došlo bezesporu k jejímu omezení, neboť potencialní další uchazeči, kteří by v případě zadávacího řízení měli možnost podávat své nabídky s třeba i výhodnějšími podmínkami pro žalobce, byli o tuto možnost zcela připraveni. Zdejší soud neshledal na rozdíl od žalobce napadené rozhodnutí vnitřně rozporným, neboť žalovaný zcela v souladu se zjištěným skutkovým stavem věci a s jeho zákonným právním posouzením konstatoval, že žalobce uvedeným postupem vyloučil možnost účasti jiných, než žalobcem oslovených uchazečů, čímž vyloučil otevřenou hospodářskou soutěž, zároveň však nedošlo k úplné absenci hospodářské soutěže, neboť mezi žalobcem oslovenými uchazeči soutěžní prostředí bezesporu bylo. Obecná kategorizace přestupku konstатовaná žalovaným jako „tradiční“ či „v rozhodovací praxi se opakující“ nemá žádný negativní vliv na zákonnost, či snad přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Přestože by takové konstatování jistě samo o sobě nebylo dostatečným pro odůvodnění uložené pokuty, ve spojení s konkrétními okolnostmi projednávané věci, které žalovaný jednotlivě i ve vzájemných souvislostech posuzoval, se jedná o úvahu obecně zařazující daný typ přestupku do určité kategorie, tj. úvahu o typové společenské škodlivosti dané kategorie přestupku.
60. Jak uvedl soud výše, žalovaný pro vyslovení závěru o omezení hospodářské soutěže nebyl povinen zjišťovat konkrétní osoby dodavatelů, kteří by se mohli toho kterého zadávacího řízení účastnit. S ohledem na povahu předmětného přestupku jako ohrožovacího a s ohledem na zjištěný skutkový stav věci je dostačující konstatování o potenciálu možného ovlivnění výběru dodavatele. K tomu, že jednání žalobce bylo způsobilé ovlivnit výběr dodavatele, se žalovaný vyjadřoval nejen v odůvodnění uložené sankce, nýbrž také v bodech zdůvodňujících vinu žalobce ze spáchaní správního deliktu dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ. K následkům žalobcova jednání se tedy dle názoru soudu žalovaný nebyl povinen vyjadřovat podrobněji.
61. V rámci posouzení věci žalobce ve všech vzájemných souvislostech zvážily správní orgány rovněž otázku existence polehčujících a přitěžujících okolností na straně žalobce, přičemž žádnou přitěžující okolnost neshledaly. Polehčující okolností byla shledána skutečnost, že žalobce svým postupem nevyloučil hospodářskou soutěž zcela. Nelze však přisvědčit žalobci v tom, že jako polehčující okolnost měla být dále shledána absence úmyslu žalobce. Zdejší soud se v této otázce

zcela shoduje s názorem předsedy žalovaného, vyjádřeným v bodu 65 napadeného rozhodnutí, odkazujícím na závěry vyjádřené Krajským soudem v Brně v rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 30 Af 53/2015-184. Za situace, kdy je správní trestání založeno na objektivní odpovědnosti za přestupky (tj. odpovědnost za výsledek), nemůže nedbalost znamenat bez dalšího polehčující okolnost. Naopak dovedl-li by žalovaný ke způsobu spáchání přestupku přímý nebo nepřímý úmysl žalobce nedodržet předmětná ustanovení ZZVZ, mohl by legitimně hodnotit takovou skutečnost jako přitěžující okolnost.

62. Zdejší soud nedává za pravdu žalobci v tom, že žalovaný měl při výměře pokuty zohlednit posun právní úpravy dělení veřejných zakázek obsažený v ZZVZ. Jak bylo uvedeno výše, nová úprava zadávání veřejných zakázek obsažená v ZZVZ sice oproti předchozí úpravě výslovně umožňuje dělení veřejných zakázek na části, resp. jejich zadávání prostřednictvím více samostatných veřejných zakázek, to vše však za současného dodržení pravidel o stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky (srov. § 18 odst. 1 a 2 ZZVZ).
63. K žalobcem tvrzené dobré víře v posun právní úpravy, kterou dle jeho názoru žalovaný opomněl v rámci určování výměry pokuty zohlednit, zdejší soud uvádí, že žalobce fakticky tvrdí, že se přestupku dopustil v důsledku právního omylu. S ohledem na zásadu „*vigilantibus iura scripta sunt*“ však nelze žalobci jako polehčující okolnost připisovat tvrzený, nikoliv však prokázaný právní omyl týkající se interpretace právního předpisu, jehož důkladná znalost je jedním ze základních pilířů pro hospodaření žalobce. Jak uvedl zdejší soud výše, výslovné zakotvení možnosti dělení veřejné zakázky na části v ZZVZ se nijak nedotklo povinnosti určit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky podle její celkové hodnoty, tj. hodnoty všech jejích částí. Taková povinnost vyplývá zcela jednoznačně již z jazykového výkladu § 18 odst. 1 a 2 ZZVZ, tak i z čl. 4 směrnice. Žalobce jakožto subjekt veřejného práva a veřejný zadavatel disponuje (resp. má možnost disponovat) dostatečným odborným aparátem odpovědným za zajištění jednání žalobce v souladu se zákonem. Odkazuje-li žalobce na absenci správní a judikatorní praxe k předmětným ustanovením ZZVZ, nelze než konstatovat, že žalobce sám mohl danou právní úpravu interpretovat zejména s přihlédnutím k obsahu důvodové zprávy odkazující na dřívější judikaturu, s níž se taktéž mohl důkladněji seznámit, neboť se vztahovala k právní úpravě, jejíž aplikace musela pro žalobce představovat běžnou agendu.
64. Správní orgány přihlédly k povaze činnosti žalobce i k jeho ekonomické situaci. Osoba žalobce, ani povaha jeho činnosti žádným způsobem nevybočuje z běžného charakteru veřejného zadavatele ve smyslu § 4 ZZVZ. Právě tyto osoby, tj. subjekty hospodařící s veřejnými prostředky, jsou adresáty pravidel obsažených v ZZVZ a při jejich porušení jsou postižitelné sankcí. Namítá-li tedy žalobce, že správní orgány nezohlednily, že žalobce není soukromoprávním subjektem založeným za účelem zisku a oprávněným volně nakládat se svěřenými prostředky, není jeho námitka opodstatněná. Žalobce je typickým veřejným zadavatelem, na kterého dopadají i deliktní ustanovení ZZVZ, vytvořené zákonodárcem právě s vědomím toho, jakým osobám budou stanovené sankce ukládány.
65. Co se týče možného likvidačního účinku pokuty, tento byl rovněž žalovaným posouzen. Zdejší soud se shoduje s žalovaným v tom, že částka 300 000 Kč pro žalobce, jakožto příspěvkovou organizaci disponující ročně s prostředky ve výši téměř 1 800 000 000 Kč, nemůže jakkoliv ohrožovat existenci žalobce či jeho fungování, resp. zajišťování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Nutno podotknout, že pokuta byla uložena žalobci při spodní hranici, což je pro naplnění její preventivní funkce takřka minimum. Z rozhodnutí správních orgánů jednoznačně vyplývá, že výše pokuty byla stanovena právě tak, aby byla v souladu s účelem pokuty vnímána jako újma (represivní funkce sankce). Spatřuje-li žalobce naplnění preventivní funkce pokuty již v částce nižší (v jím navrhané výši 1 000 Kč), nemůže jeho subjektivní názor být rozhodující při určování výměry správním orgánem ani soudem.

66. Pokutu uloženou žalobci nelze považovat za nepřiměřenou, neboť postupem správních orgánů nebylo vybočeno ze zákonem stanoveného rámce, nedošlo jim k porušení zákonem stanovených povinností, ani tento postup nevykazuje žádný exces ani prvky svévole. Správní orgán zvolenou částkou dle názoru zdejšího soudu své diskreční oprávnění nepřekročil. Pokuta při spodní hranici zákonné sazby ve výši 300 000 Kč se dle názoru zdejšího soudu nevymyká okolnostem případu. Námitky uváděné žalobcem soud neshledal důvodnými.
67. Soud neshledal důvod ani pro postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Aby totiž mohl provést zásah do volného správního uvážení žalovaného, musel by výši uložené pokuty, ač uložené v zákonných mezích, shledat zjevně nepřiměřenou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). K takovému závěru však zdejší soud nedospěl. Zdejší soud má i s ohledem na dosavadní závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS), že pokutu ve výši 10 % zákonného rozpětí nelze považovat za „zjevně nepřiměřenou“, zvláště za stavu správními orgány zjištěných nepoměrně vyšších finančních prostředků, s nimiž žalobce hospodář.
68. Zdejší soud tak ani zákonně uloženou sankci neshledal zjevně nepřiměřenou, a nevyužil proto své pravomoci přistoupit k její moderaci. V této souvislosti považuje soud za vhodné doplnit, že „[s]myslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Takové vlastnosti sankce v dané věci dle názoru zdejšího soudu nebyly v žádném případě naplněny.
69. Jelikož soud neshledal napadené rozhodnutí nezákonné co do závěrů o vině a uložené pokutě, nevyhověl ani akcesorickému návrhu žalobce na zrušení výroku III. prvostupňového rozhodnutí, stanovícího žalobci povinnost k úhradě nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč. S ohledem na shora provedené posouzení byla tato povinnost žalovaným žalobci stanovena zcela po právu, a to v souladu s § 93 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 95 odst. 1 přestupkového zákona ve výši stanovené vyhláškou č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů.
70. Ve světle výše uvedeného zdejší soud uzavírá, že žalovaný v projednávané věci zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností, aplikoval na něj odpovídající právní normu, kterou interpretoval v souladu s judikaturou vztahující se k projednávané věci, přičemž v rámci svého postupu nepřekročil míru správního uvážení. Napadené rozhodnutí, ani řízení jemu předcházející není dle názoru zdejšího soudu stíženo žádnou vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

## V. Shrnutí a náklady řízení

71. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
72. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. května 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.  
předsedkyně senátu