



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

žalobkyně: **Krajská hospodářská komora v Plzeňském kraji**
sídlem Nerudova 982/25, 301 00 Plzeň 3 – Jižní Předměstí
zastoupená advokátem JUDr. Vítem Svejkovským
sídlem Kamenická 2378/1, 301 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R217/2014/VZ-45633/2015/323/PMo

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2014, č. j. ÚOHS-S709/2013/VZ-12455/2014/512/DMa (dále také „prvostupňové rozhodnutí“), shledal žalovaný žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) a uložil žalobkyni pokutu dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve výši 30 000 Kč. Správní delikt měl spočívat v tom, že

žalobkyně nezahladila veřejnou zakázku „Vzdělávání v RHK PK“ (název projektu: Zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů Regionální hospodářské komory Plzeňského kraje) v některém ze zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila rozkladem ze dne 23. 6. 2014 (dále jen „rozklad“), který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R217/2014/VZ-45633/2015/323/PMo (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně se domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Nenaplnuje, stejně jako Hospodářská komora České republiky (dále jen „HK ČR“), kumulativní znaky pro veřejného zadavatele, když neuspokojuje potřeby veřejného zájmu, veškerá jeho činnost má obchodní, průmyslovou či jinak soutěžní povahu a není převážně financována státem či jiným veřejným zadavatelem. Nedochozí k žádné ingerenci státu do fungování HK ČR, samotná regulace podnikání státem nemůže indikovat působení žalobkyně ve veřejném zájmu.
3. Není správný výklad žalovaného, že každá osoba, která má v zakladatelských dokumentech uvedeno, že jejím účelem je rozvoj v určité oblasti, provádí činnost ve veřejném zájmu. Stát ani veřejní zadavatelé nemají vliv na složení a volbu orgánů, nevstupují do jejich činnosti. Stát nereguluje prostředí, ve kterém HK ČR působí. Je reprezentantem kolektivního zájmu podnikatelů přijatých za členy, nikoliv veřejného zájmu celé společnosti. Služby kontaktního místa veřejné správy – Czech Point – poskytují kromě žalobkyně i jiné subjekty, výnosy z těchto služeb jsou ekonomickým nástrojem k dosažení zisku a nástrojem konkurenční soutěže o členy. Vydávání certifikátů (karnety A. T. A. a osvědčení o původu zboží) je činnost obchodní povahy směřující k dosažení zisku. Žalovaný dostatečně neodůvodnil, proč by se mělo jednat o výkon služeb ve veřejném zájmu. Tyto služby jsou vykonávány v konkurenčním prostředí (alternativou karnetů A. T. A. jsou bankovní záruky). HK ČR není veřejně prospěšným poplatníkem, tudíž ani subjektem uspokojujícím potřeby ve veřejném zájmu. Nenaplnuje znaky veřejné instituce specifikované Ústavním soudem. Není uvedena ve výčtu veřejnoprávních subjektů v Příloze III. směrnice č. 2004/18/ES. Žalovaný pominul hodnocení materiálních znaků definice veřejného zadavatele, resp. veřejného zájmu. Žalobkyně hospodáří se svým majetkem, sama nese ekonomické riziko svého podnikání. Postupuje dle ekonomických kritérií výkonu, účinnosti a efektivnosti nákladů a kritéria výše příjmů. Nedochozí k žádným pravidelným platbám žalobkyni ze strany státu nebo jiného veřejného zadavatele. Za veřejné financování nelze považovat dotace dle jednotlivých operačních programů na konkrétní projekty. Dotační prostředky žalobkyně nečerpala k vlastní činnosti, byly určeny k úhradě nákladů spojených s realizací příslušných projektů. Konkrétní projekt je konkrétním plněním ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie. Žalobkyně navrhuje, aby soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie týkající se čl. 1 odst. 9 směrnice 2004/18/ES.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný v rámci svého vyjádření odkazuje na spisový materiál a dále uvádí, že z napadeného rozhodnutí nelze dovodit rozšířenou definici veřejného zadavatele na každého, kdo má deklaraci o rozvoji v určité oblasti uvedenou ve stanovách – ta může být toliko indikátorem, že konkrétní činnosti subjektu mohou uspokojovat potřeby veřejného zájmu. Žalobkyně nevystavuje certifikáty jen pro své členy – neuspokojuje zájem kolektivní, nýbrž veřejný. Žalovaný se ve svém rozhodnutí nezabýval službami Czech Point, námitky žalobkyně jsou v této otázce irelevantní. K vydávání karnetů A. T. A. je žalobkyně zmocněna ze zákona, stát si zachoval vliv (kontrolu), žalobkyně má tak omezenou volbu obchodních strategií. Tato činnost nemá charakter ekonomické aktivity soutěžitele. Námitka žalobkyně, že v rámci Evropské unie i celého

světa existují i jiné subjekty vydávající tyto dokumenty, je irelevantní. Substituentem karnetů A. T. A. nejsou bankovní záruky. Celní orgány vydávají osvědčení o původu zboží jiného charakteru než žalovaný. V případě pochybností nechť si soud vyžádá stanovisko příslušného orgánu celní správy. Vydávání certifikátů není činností prováděnou v prostředí hospodářské soutěže. Nelze tvrdit, že veřejný zájem je dán pouze u činností obligatorní povahy. Pro naplnění znaků veřejného zadavatele není relevantní naplnění definic jiných pojmů stanovených jinými právními předpisy. Výčet veřejnoprávních subjektů v Příloze III. směrnice č. 2004/18/ES je demonstrativní. V otázce financování žalobkyně pak odkazuje na napadené rozhodnutí s tím, že je přesvědčen, že předmětné finanční prostředky sloužily k financování vlastní činnosti žalobkyně. Naplnění definice veřejného zadavatele Soudní dvůr Evropské unie opakovaně řešil, není důvod pokládat předběžnou otázku, obzvláště když je návrh žalobkyně odůvodněn obecným tvrzením.

IV. Předcházející řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem

5. Jádrem sporu je otázka, zda dotace poskytnuté žalobkyni státem (Ministerstvem práce a sociálních věcí) a jiným veřejným zadavatelem (Plzeňským krajem) představují „financování“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bod 2 zákona o veřejných zakázkách.
6. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 1. 2018, č. j. 31 Af 17/2016-66, zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně naplnila podmínku podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o veřejných zakázkách. Aby však byla povinna zadat zakázku „Vzdělávání v RHK PK“ spojenou s realizací projektu „Zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů Regionální hospodářské komory Plzeňského kraje“ v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, musela by naplnit všechny podmínky veřejného zadavatele, tedy i podmínku podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud však shledal, při posouzení naplnění této podmínky vychází prvostupňové rozhodnutí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, v důsledku čehož jsou závěry obou správních orgánů týkající se otázky převážného financování žalobkyně z veřejných prostředků nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zavázal proto žalovaného, resp. jeho předsedu, aby v dalším řízení doplnil správní spis o relevantní informace prokazující charakter posuzovaných dotací, a aby se zabýval zejména tím, které konkrétní subjekty z daných dotací v konečném důsledku profitovaly, a zda se dotace alespoň zčásti pozitivně nepromítla do ekonomické sféry státu a nebylo tak státu poskytnuto konkrétní protiplnění ve smyslu rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 10. 2000 ve věci C-380/98, *Queen v. H. M. Treasury*, na podnět *University of Cambridge*. Teprve poté by bylo dle krajského soudu možné relevantně posoudit (a následně přezkoumat), zda převážná část z celkových příjmů žalobkyně představuje „veřejné financování“ či nikoliv.
7. Na základě kasační stížnosti žalovaného tento rozsudek krajského soudu zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 5. 2019, č. j. 9 As 50/2018-50 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dospěl totiž k závěru, že v rámci posuzované věci není potřeba zkoumat, zda žalobkyně jakožto příjemce dotace následně dotaci přerozdělovala, resp. v čí prospěch. Pro posouzení, zda je platba určena k financování nebo podpoře činnosti subjektu, je zapotřebí vyjít z účelu platby. V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud v rozsahu dotace poskytnuté žalobkyni státem zjištění správních orgánů za dostatečná. Správní orgány, které dospěly k závěru o tom, že dotace poskytnutá státem nepředstavovala plnění poskytnuté na základě běžných obchodních podmínek za konkrétní protiplnění ve prospěch státu, se nemusely zabývat bližší charakteristikou plnění pořízeného z poskytnuté dotace, a to včetně okruhu osob, kterým bylo toto plnění určeno. V otázce dotace poskytnuté žalobkyni Plzeňským krajem dal sice Nejvyšší správní soud za pravdu krajskému soudu v tom, že správní spis neobsahuje žádné podklady týkající se alespoň rámcového účelu

dotace a podmínek s ní spojených, vzhledem k částce poskytnuté dotace ve výši 20 000 Kč však tato vada nemůže mít vliv na posouzení, zda je žalobkyně „převážně“ financována státem či jiným veřejným zadavatelem, a nemůže být tedy ani důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „v otázce poskytnutí platby za konkrétní protiplnění, jež nespadá do financování ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách, dospěl krajský soud k nesprávnému právnímu závěru. V důsledku toho neobstojí ani jeho závěr, že předseda Úřadu vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, resp. že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. V dalším řízení proto bude krajský soud v mezích uplatněných žalobních bodů povinen již věcně posoudit, zda žalobkyně naplnila podmínku podle § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách, a to včetně toho, zda poskytnutá dotace byla určena k financování nebo podpoře její činnosti“.

V. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „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.).
9. Předmětem sporu je otázka, zda žalobkyně naplňuje zákonem stanovené znaky veřejného zadavatele, a byla tudíž povinna zadat veřejnou zakázku „Zajištění servisních služeb“ spojenou s realizací projektu „Vzdělávání zaměstnanců v odvětví stavebnictví“ v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.
10. Podle § 2 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách se za zadavatele veřejné zakázky (dále jen „zadavatel“) pro účely tohoto zákona považuje veřejný, dotovaný a sektorový zadavatel.
11. Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách je veřejným zadavatelem jiná právnická osoba, pokud
 - 1) byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
 - 2) je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.
12. Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.
13. Pro zhodnocení, zda je žalobkyně veřejným zadavatelem, je klíčové kumulativní naplnění podmínek stanovených v § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Nejprve soud přistoupil k posouzení první z nich, tedy toho, zda byla žalobkyně zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu. Pro upřesnění soud uvádí, že postavení žalobkyně, jakožto složky HK ČR (okresní komory, obvodní komory a začleněná živnostenská společenstva „tvoří“ HK ČR), je determinováno postavením HK ČR jako celku. Posouzení, zda byla žalobkyně zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, se tedy odvíjí od posouzení, zda tuto podmínku naplňuje samotná HK ČR.
14. Žalobkyně namítá, že se na uspokojování potřeb veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona o veřejných zakázkách nijak nepodílí. Svou činností směřuje výhradně ku prospěchu svých členů, nikoli veřejného zájmu celé společnosti. Navíc ve své činnosti postupuje dle klasických ekonomických kritérií výkonu, účinnosti a efektivnosti nákladů a kritéria výše příjmů.

15. Těto námitce žalobkyně zdejší soud nepřisvědčuje.
16. Veřejný zájem je nutno chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný zájem či obecně prospěšný zájem (k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95). Při posuzování pojmu „veřejný zájem“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách lze vyjít z judikatury Soudního dvora Evropské unie, který se k vymezení pojmu veřejného zadavatele – jiné právnické osoby – vyjadřoval mimo jiné ve svých rozhodnutích ze dne 15. 1. 1998 ve věci C-44/96, *Mannesmann Anlagebau Austria AG v. Strobal Rotationsdruck GesmbH*; ze dne 3. 10. 2000 ve věci C-380/98, *Queen v. H. M. Treasury*, na podnět *University of Cambridge*; ze dne 10. 5. 2001 ve věci C-223/99 a C-260/99, *Messe Mailand* (všechna zde citovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou dostupná na www.curia.europa.eu). Dále se vyjadřoval ke statutu veřejného zadavatele – jiné právnické osoby – v případě faktického převzetí úkolů ve veřejném zájmu v rozhodnutí ze dne 27. 2. 2003 ve věci C-373/00, *Adolf Truly*. K pojmu zadavatele v případě soukromoprávního podniku s podílem státu a k pojmu činnosti výdělečné povahy pak provedl rozbor v rozsudcích ze dne 16. 10. 2003 ve věci C-283/00, *Komise v. Španělsko* a ze dne 22. 5. 2003 ve věci C-18/01, *Korbonen a další*. Z těchto rozhodnutí lze shrnout klíčová kritéria pro posouzení, zda je činnost subjektu podřaditelná pod pojem „uspokojování potřeb veřejného zájmu.“
17. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o HK ČR a AK ČR“) byla HK ČR zřízena k podpoře podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů. Prostřednictvím § 4 odst. 1 písm. g) pak zákonodárce svěřuje do působnosti HK ČR vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě. Tato osvědčení mají ze zákona charakter veřejných listin. Jak výslovně zmiňuje důvodová zpráva k zákonu o HK ČR a AK ČR, mezi tato osvědčení spadá například osvědčení o původu zboží. Za osvědčení vydávané podle citovaného ustanovení ve formě veřejné listiny je pak zjevně nutno považovat také karnety A. T. A. dle Celní úmluvy o karnetu A. T. A. pro dovozní celní záznam zboží, publikována pod č. 89/1963 Sb. (dále jen „Celní úmluva o karnetu A. T. A.“). Vydávání těchto osvědčení žalobkyně nezajišťuje jen pro členy HK ČR, nýbrž pro každý subjekt, který o certifikát požádá a splní stanovené podmínky. Ačkoliv žalobkyně v řadě svých aktivit působí výlučně vůči podnikatelským subjektům, které jsou jeho členy, v tomto ohledu směřuje svou činnost vůči neurčitému okruhu osob ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 Afs 98/2010-399, který charakterizuje veřejný či obecný zájem jako protiklad zájmů soukromých, „od nichž se odlišuje tím, že okruh osob, jimž takový zájem svědčí, je vždy neurčitý. Z této povahy potřeb veřejného či obecného zájmu pak vyplývá také zvláštní zájem na zabezpečení jejich uspokojování, projevující se např. tím, že takové potřeby jsou uspokojovány buďto přímo prostřednictvím státu či stát si nad uspokojováním těchto potřeb ponechává kontrolu, ať již přímo či prostřednictvím ovlivňování podmínek, za nichž uspokojování potřeb v obecném zájmu probíhá.“
18. Zákonem o HK ČR a AK ČR dává stát jasně najevo, že má zájem na existenci (vzniku a trvání) HK ČR, jakožto subjektu podporujícího podnikatelské aktivity v České republice, tedy přispívajícího k fungujícímu tržnímu hospodářství (k fungující hospodářské soutěži). Zároveň je ze zákona patrná snaha státu prostřednictvím tohoto subjektu zajišťovat vydávání stěžejních dokumentů v oblasti mezinárodního obchodu (zejména pak v oblasti cel), kterým dává formu veřejné listiny. Tento krok zákonodárce rozhodně nelze interpretovat jako vzdání se práva kontrolovat určitou oblast mezinárodního obchodu, jak tvrdí žalobkyně, nýbrž jako pověření vykonávat konkrétně stanovenou činnost, která je obecně oprávněním státu [adresátem těchto oprávnění (potažmo povinností) je totiž dle příslušných mezinárodních úmluv či unijního práva právě smluvní, respektive členský stát]. Například nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve svých čl. 48 až 54 výslovně stanoví, že osvědčení o původu mohou vydávat „pověřené subjekty“. I z této

formulace je zřejmé, že se stát nezabývá své pravomoci, pouze pověřuje určité subjekty jejím výkonem. Vydávání celních dokumentů ve formě veřejných listin je nutno chápat jako výkon veřejné správy, na němž má stát obecný zájem. V této činnosti proto soud spatřuje zjevné uspokojování potřeb veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona o veřejných zakázkách. Jak přitom vyplývá z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 1. 1998 ve věci C-44/96, *Mannesmann Anlagebau Austria AG v. Strobal Rotationsdruck GesmbH*, postačí, aby žalobkyně uspokojoval veřejný zájem jen částí jím vykonávaných činností – pak naplňuje podmínku „uspokojování potřeb ve veřejném zájmu“ nezbytnou pro přiznání statusu veřejného zadavatele.

19. Navíc v případě žalobkyně byl naplněn požadavek kladený Nejvyšším správním soudem na posouzení zákonného kritéria „potřeb majících obchodní či průmyslovou povahu“. V rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Afs 111/2008-91 Nejvyšší správní soud zdůraznil nutnost posouzení, za jakým primárním účelem je činnost subjektu vykonávána a podle jakých kritérií se při své činnosti rozhoduje. Bude-li účelem dosažení zisku a kritérii ta ekonomická, je jen velmi málo pravděpodobné, že by potřeby, jež uspokojuje, měly průmyslovou či obchodní povahu. Ze znění zákona o HK ČR a AK ČR [dle jeho § 4 odst. 1 písm. k) vykonává HK ČR vlastní hospodářskou činnost pouze na podporu řádného plnění svých úkolů a v souladu se svým posláním], jakož i z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že stát má zájem na tom, aby HK ČR zůstala podnikatelsky neutrální. Jedině tak může HK ČR nezaujatě naplňovat své poslání – efektivně podporovat podnikání v České republice. Zároveň tak stát dává najevo snahu předejít vzniku možné likvidace HK ČR. HK ČR tedy sama není založena za účelem podnikání, ale hospodaří primárně s příspěvků svých členů, dotacemi a dary (viz § 18 zákona o HK ČR a AK ČR). Zcela jistě tak primárním účelem činnosti HK ČR není dosažení zisku. Nerozhoduje se tedy při své činnosti primárně na základě ekonomických kritérií. Stát od HK ČR očekává, že bude určitým „partnerem státu“ například v oblasti poskytování odborného poradenství, zvyšování úrovně podnikatelské činnosti zejména organizováním vzdělávání pro dospělé, kurzů a školení, či vystavováním osvědčení o původu zboží a ověřování různých dokladů. A právě vystavování zmiňovaných celních dokumentů je jasným příkladem činnosti naplňující materiální znaky výkonu veřejné správy, a tudíž také činnosti ve veřejném zájmu nemající obchodní či komerční charakter.
20. Zdejší soud rovněž nepřisvědčuje námitce žalobkyně týkající se existence konkurenčního prostředí ve všech činnostech, ve kterých žalobkyně působí. Soud připouští, že např. při získávání nových členů z řad podnikatelských subjektů je žalobkyně vystaven konkurenci ze strany jiných sdružení podnikatelů. Tato oblast činnosti žalobkyně však není stěžejní pro kvalifikaci žalobkyně jako veřejného zadavatele. Pro tyto účely je stěžejní ta část činnosti žalobkyně, kterou stát nesvěřuje žádným jiným subjektům, v důsledku čehož vyhrazuje žalobkyni zvláštní postavení. V oblasti vydávání celních dokumentů je žalobkyně zákonem stanoveným „garantem“, na něhož se jakýkoli podnikatelský subjekt usilující o příslušný dokument může (resp. musí) obrátit. Podnikatelé nemají možnost výběru vystavovatele potřebných dokumentů ani u karnetů A. T. A., ani u osvědčení o nepreferenčním původu zboží.
21. Co se týče osvědčení o původu, zde nedochází ke konkurenci žalobkyně s celními orgány. Ty totiž vystavují pouze osvědčení o preferenčním původu, jak vyplývá např. z nařízení Rady (ES) č. 1207/2001 o postupech usnadňujících vydávání průvodních osvědčení EUR.1, vystavování prohlášení na fakturách a tiskopisů EUR.2 a vydávání některých oprávnění schváleného vývozce podle předpisů upravujících preferenční obchod mezi Evropským společenstvím a některými zeměmi a o zrušení nařízení (EHS) č. 3351/83. Toto nařízení výslovně svěřuje pravomoc k vydávání těchto osvědčení pouze celním orgánům. V případě osvědčení o nepreferenčním původu naproti tomu nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, v čl. 48 až 54 hovoří obecně o vydávání osvědčení příslušnými orgány nebo pověřenými subjekty. Samotné nařízení zde tedy

neurčuje konkrétní subjekt, a uvedené články proto nelze považovat za kompetenční ustanovení, která by přímo opravňovala k vydávání osvědčení o nepreferenčním původu. Takové kompetenční ustanovení je nutno hledat ve vnitrostátním právu (unijní právo ponechává na vůli členských států, jaký orgán či subjekt vydáváním osvědčení o nepreferenčním původu pověří). Takovým ustanovení je v případě českého práva právě § 4 odst. 1 písm. g) zákona o HK ČR a AK ČR.

22. Pro úplnost zdejší soud dodává, že popsaná situace se nezměnila ani po přijetí nové právní úpravy na unijní úrovni. Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/2447 ze dne 24. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, stanoví pravidla pro vydávání osvědčení o původu pro vývoz v čl. 57 a násl. Pouze pro osvědčení o preferenčním původu zboží přitom stanoví konkrétní formu osvědčení a konkrétní pravomoc celních orgánů vydávat tato osvědčení.
23. Stejně tak nelze přisvědčit ani dalšímu argumentu žalobkyně směřujícímu k závěru o existenci konkurenčního prostředí při vydávání karnetů A. T. A. Soud dává žalobkyni za pravdu, že k vydávání karnetů A. T. A. jsou pověřena tzv. vystavující sdružení v rámci všech členských zemí Evropské unie. Tato skutečnost však není relevantní pro posouzení, zda žalobkyně svým postavením a činností naplňuje znaky veřejného zadavatele. Pro toto posouzení je stěžejní, že Česká republika, tedy stát, svěřil do působnosti žalobkyně, a nikoho jiného, část výkonu svých konkrétně vymezených pravomocí. Žalobkyně na základě tohoto pověření působí jako zástupce České republiky, jako vykonavatel veřejné správy v oblasti vydávání určených osvědčení. Na základě zákona je jí stanoveno toto výsadní postavení, ze kterého pro žalobkyni vyplývá řada povinností, jejichž dodržováním žalobkyně naplňuje standardy požadované státem, resp. standardy, kterými je stát vázán a musí je zajistit. Nelze tak pominout odpovědnost, resp. míru důležitosti, kterou stát žalobkyni svěřil, jen na základě toho, že totožné dokumenty jsou oprávněny vydávat i jiné instituce v jiných zemích Evropské unie. Podstatné je, že žalobkyně je v této činnosti jediným reprezentantem České republiky, který takto zajišťuje veřejný zájem.
24. Žalobkyně v žalobě dále poukazuje na existující alternativu k institutu karnetů A. T. A., kterou jsou bankovní záruky, a tím na existenci konkurenčního prostředí na tomto trhu služeb. Žalobkyně uvádí, že potencionální klient má na výběr, zda pro vývoz svých výrobků využije služeb karnetů A. T. A. či bankovní záruky. S tímto tvrzením žalobkyně lze souhlasit. Nelze však souhlasit s tím, že by bankovní záruka byla plnohodnotnou alternativou karnetu A. T. A. Bankovní záruku je, soudě dle § 254 ve spojení s § 256 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění účinném do 29. 7. 2016 (dále jen „celní zákon“), taktéž možné užít jako celní jistotu k úhradě cla při dovozu zboží. Stěžejní výhodou karnetů A. T. A. však je jejich použitelnost při vstupech i návratech do a ze země původu, a to i opakovaně, během platnosti dokumentu. Podmínky týkající se zpětného vývozu zboží dovezeného na podkladě karnetu A. T. A. pak blíže upravuje čl. 8 Celní úmluvy o karnetu A. T. A. Využití obou nástrojů se tedy do značné míry překrývá, karnet A. T. A. však nabízí rozšířené možnosti uplatnění. Zatímco karnet A. T. A. působí jako celní záruka pro dovoz a vývoz zboží a také jako celní, tj. vývozní, prohlášení, bankovní záruka působí jen jako celní záruka pro dovoz, přičemž nemá formu celního prohlášení. Tvrzení žalobkyně o zastupitelnosti těchto institutů tedy nelze přisvědčit.
25. Lze shrnout, že zákon odlišuje postavení žalobkyně od jiných sdružení podnikatelů, od subjektů poskytujících částečně obdobné služby (bankovní záruky) i od subjektů poskytujících srovnatelné služby v jiných státech. Pro vystavování těchto osvědčení je Českou republikou určena výhradně žalobkyně. Česká republika zjevně nemá zájem udělit tuto pravomoc dalším subjektům, jelikož nestanovuje obecně platné podmínky, při jejichž naplnění by případný zájemce mohl získat oprávnění tato osvědčení vydávat. Soud tedy v tomto ohledu neshledal existenci ani faktického, ani potencionálního konkurenčního prostředí. A jak již Nejvyšší správní soud poznamenal v některých svých rozsudcích, a to plně v souladu s cílem a účelem zadávacích

směrníc, právě to, že subjekt není nucen v určité oblasti čelit konkurenci, může indikovat, že je veřejným zadavatelem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 9. 2009, č. j. 9 Afs 111/2008 - 91, či rozsudek z 21. 10. 2010, č. j. 9 Afs 68/2010 - 255). V takovém případě totiž hrozí nebezpečí, že se daný subjekt bude rozhodovat např. při zadávání zakázek na dodávky, služby či stavební práce na základě jiných než ekonomických kritérií, které naopak hrají prim právě v rozhodování subjektu, jenž musí o odbytu pro své zboží a služby soutěžit s jinými subjekty.

26. Nadto zdejší soud uvádí, že v rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie byly potřebami veřejného zájmu, které nemají průmyslový či obchodní charakter, shledány mimo jiné i činnosti spočívající ve vydávání oficiálních dokumentů, jako jsou řídičské průkazy, pasy apod. (viz rozsudek ze dne 15. 1. 1998 ve věci C-44/96, *Mannesmann Anlagebau Austria AG v. Strohal Rotationsdruck GesmbH*). Jsou-li dokumenty vydávané žalobkyní veřejnými listinami, zcela jistě je lze považovat za oficiální dokument ve smyslu závěrů Soudního dvora Evropské unie. Žalobkyně působí v této oblasti jako autoritativní orgán rozhodující o vydání či nevydání požadovaného osvědčení.
27. Ačkoliv vydávání osvědčení a jiných veřejných listin je činností vykonávanou za úplatu, která je příjmem žalobkyně, neznačí tato skutečnost, že se jedná o činnost průmyslového či obchodního charakteru. Podobně je zpoplatněno vydávání jiných úředních listin správními orgány. V obou případech jde přitom o výkon činnosti uspokojující potřeby veřejného zájmu. Zpoplatnění takové činnosti nemůže být samo o sobě faktorem, který by z takové činnosti činil běžnou obchodní činnost.
28. Argumentaci žalobkyně týkající se poskytování služeb Czech Point považuje soud za irelevantní vzhledem k tomu, že se netýká důvodů, pro které bylo napadené rozhodnutí vydáno. Rozsah přezkumu žalobou napadené rozhodnutí je přitom omezen důvody, pro které bylo toto rozhodnutí vydáno. Tyto námitky žalobkyně tedy soud pomíjí vzhledem k tomu, že se mýjí s důvody napadeného rozhodnutí.
29. Soud dále nepřisvědčuje námitkám žalobkyně postaveným na výčtu „subjektů“, mezi které žalobkyně nepatří. Pro rozhodnutí, zda žalobkyně svou činností nejen *de iure*, ale i *de facto*, naplňuje znaky veřejného zadavatele, je zcela irelevantní, zda naplňuje znaky veřejně prospěšného poplatníka ve smyslu daňových předpisů, veřejné instituce ve smyslu judikatury Ústavního soudu, či veřejnoprávního subjektu ve smyslu sekundárního práva Evropské unie. Pro posouzení, zda subjekt naplňuje znaky veřejného zadavatele ve smyslu zákona o veřejných zakázkách je stěžejní výklad a aplikace v něm obsažených podmínek – bez ohledu na to, zda se jedná o soukromou či veřejnou instituci, soukromoprávní, či veřejnoprávní subjekt.
30. Pro dokreslení výše uvedeného si zdejší soud dovoluje odkázat na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 5. 2003 ve věci C-18/01, *Korhonen a další*. Tímto rozhodnutím poskytl Soudní dvůr Evropské unie určitý „návod“ k posouzení pro národní soud, když uvedl, že „*Při posuzování toho, zda se jedná o takové potřeby v obecném zájmu, musejí být brány do úvahy všechny relevantní právní i faktické skutečnosti, jako např. konkrétní okolnosti převažující v době, kdy byl daný subjekt zakládán, a podmínky, za kterých vykonává svou aktivitu. Obzvláště musí být zohledněno, zda daný subjekt vykonává svou činnost v podmínkách hospodářské soutěže, neboť existence takové soutěže může indikovat, že obecná potřeba má průmyslový nebo obchodní charakter. Pokud daný subjekt působí v normálních tržních podmínkách, jeho cílem je vytváření zisku a nese ztráty vzešlé ze své činnosti, je jen velmi málo pravděpodobné, že potřeby, které uspokojuje, jsou takových kvalit, jak uvádí směrnice, tedy nejsou obchodní ani průmyslové povahy.*“ Soudní dvůr Evropské unie tak v daném případě uzavřel, že pro odpověď na otázku týkající se povahy potřeb uspokojovaných předmětným subjektem je stěžejní posoudit okolnosti, které převládaly v době založení společnosti a které doprovázely její činnost. Vzít v potaz je nutno především to, že společnost nebyla založena

primárně za účelem vytváření zisku a že zcela sama nenese náklady související se svou činností, stejně jako je nutno zohlednit jakékoli financování její činnosti z veřejných zdrojů (viz body 55 až 59 rozsudku).

31. Jak vyplývá z výše uvedeného, žalobkyně nebyla založena primárně za účelem vytváření zisku. Primárním účelem zřízení žalobkyně je ochrana a podpora zájmu státu na rozvoji podnikání a zajištění výkonu konkrétně vymezené části veřejné správy, přičemž vystavovaným dokumentům stát přiznává podobu veřejných listin, čímž jen potvrzuje svůj zájem na autenticitě a pravdivosti takových dokumentů. Takový zájem je z povahy věci zájmem veřejným. Tyto činnosti nevykazují znaky průmyslového nebo obchodního charakteru. Skutečnost, že žalobkyně poskytuje plnění žadatelům za úplaty, není dostatečným indikátorem existence průmyslové nebo obchodní povahy. Žalobkyně toto plnění nevykonává v podmínkách hospodářské soutěže. Podmínku obsaženou v § 2 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona o veřejných zakázkách proto soud považuje za naplněnou.
32. Aby však žalobkyně mohla být považována za veřejného zadavatele, je dále nezbytné naplnění kritéria obsaženého v § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách.
33. Ze tří alternativ nabízených v tomto ustanovení může žalobkyně vzhledem k jejímu postavení a charakteru prováděné činnosti naplňovat kritérium prvně uvedené, tedy kritérium právnické osoby financované státem či jiným veřejným zadavatelem.
34. Soud má totiž za to, že i přes textaci § 20 zákona o HK ČR a AK ČR žalobkyně nemůže být považována za subjekt ovládaný státem či jiným veřejným zadavatelem. Jediné zákonné ustanovení, ze kterého by bylo možno takové ovládnutí vyvozovat a o které mimo jiné opírá svůj závěr o státním dohledu žalobkyně žalovaný, je právě § 20 zákona o HK ČR a AK ČR. Dle něj však vláda České republiky toliko ověřuje soulad žalobkyní předkládaných dokumentů s obecně závaznými právními předpisy. Takovéto ověření není žádnou aktivně konanou kontrolou, či nadstandardní kontrolou činností žalobkyně, vymykající se běžné veřejnoprávní regulaci. Stát v tomto případě pouze „osvědčuje“ dodržení zákonem stanoveného rámce žalobkyní. Rovněž se v tomto případě jedná o typickou kontrolu ve smyslu obecném, nikoli konkrétním, kdy by se stát aktivně podílel na činnosti žalobkyně. Pro bližší rozbor odlišností mezi ingerencí ve smyslu konkrétním a ingerencí ve smyslu obecném lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Afs 5/2009-91. Nejvyšší správní soud přitom v tomto rozsudku dospěl k závěru, že kontrola státu ve veřejném zájmu nad činností všech zdravotnických zařízení za účelem zaručení určité kvality jimi poskytovaných služeb, spočívající v kontrole nad dodržováním zákonem stanovených podmínek pro provoz zdravotnických zařízení a výkonem zdravotnických služeb, je ingerencí státu ve smyslu obecném. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že pouhé ověření, zda žalobkyně dodržela zákonem stanovený rámec, nemůže být považováno za výkon konkrétní kontroly už vůbec.
35. Ze znění zákona o HK ČR a AK ČR je rovněž zjevné, že stát nijak nezasahuje do volby členů HK ČR – nemůže být tedy naplněna ani podmínka volby více než poloviny členů ve statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu uvedená v § 2 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o veřejných zakázkách.
36. Nezbyvá tedy než posoudit, zda je žalobkyně financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem. Žalobkyně namítá, že žádné pravidelné platby ze strany státu nebo jiného veřejného zadavatele jí poskytovány nejsou. Dotace dle jednotlivých operačních programů na konkrétní projekty podle ní nelze považovat za veřejné financování, navíc poskytnuté dotační prostředky žalobkyně nečerpala k vlastní činnosti.
37. Pro posouzení této otázky je klíčový rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 10. 2000 ve věci C-380/98, *Queen v. H. M. Treasury*, na podnět *University of Cambridge* (dále také „rozsudek C-380/98“). Soudnímu dvoru Evropské unie byly položeny 4 předběžné otázky. Z poskytnutých

odpovědí (ve spojení s odůvodněním celého rozsudku) lze vyvodit návod pro relevantní posouzení charakteru financování subjektu:

- 1) Za „veřejné financování“, resp. „financování [...] státem nebo jedním či více zadavateli“ je třeba považovat
 - a. ceny a granty poskytnuté zadavateli na podporu výzkumné činnosti, a to i v případě, kdy finálním příjemcem těchto plateb není posuzovaný subjekt, nýbrž jeho člen jako poskytovatel předmětných služeb;
 - b. studentské granty poskytované univerzitám jako stipendium pro konkrétní studenty.

Do tohoto pojmu naopak nejsou zahrnovány platby učiněné zadavateli jako protiplnění za služby zahrnující výzkum či za jiné služby – typicky konzultační činnosti či organizace seminářů a konferencí.

- 2) Aby byl subjekt financován státem nebo jiným veřejným zadavatelem „převážně“, znamená to, že tyto finance tvoří „více než polovinu“ jeho celkových příjmů.
 - 3) Pro správné určení procentuálního podílu veřejného financování je třeba vzít v úvahu všechny příjmy subjektu včetně těch, které pocházejí z jeho vlastních obchodních aktivit.
 - 4) Výpočet financování subjektu má být prováděn vždy v rámci rozpočtového roku, ve kterém zadávací řízení započalo, přičemž výpočet musí být proveden na základě údajů dostupných na začátku rozpočtového roku, i když tyto údaje jsou jen provizorní.
38. Z výše uvedeného výčtu je pro výše nastolenou otázku stěžejní bod 1. Soudní dvůr konstatoval, že za veřejné financování lze považovat pouze takové platby, které financují nebo podporují činnosti dotčeného subjektu bez konkrétního protiplnění. Tuto podmínku splňuje právě dotační režim, či *in-house* zadávání, kdy je subjekt vlastněn / ovládán veřejným zadavatelem a tímto mu jsou přidělovány veřejné zakázky. Jak je patrné ze samotného rozsudku i ze stanoviska generálního advokáta v této věci, za protiplnění je považováno plnění uskutečňované v ekonomickém zájmu státu. Skutečnost, že činnost je vykonávána v zájmu příjemce dotace, jiných soukromoprávních subjektů či ve veřejném zájmu, nehraje žádnou roli, nemá-li stát na dané činnosti ekonomický zájem.
39. Z citovaného rozsudku Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že oním protiplněním je myšleno plnění na základě smluv, přičemž k postavení státu (jiného veřejného zadavatele) Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že stát má právě v této situaci na plnění ekonomický zájem (srov. bod 24 rozsudku C-380/98). Tato závěr však ještě dle Nejvyššího správního soudu neznámá, „že ve všech případech, kdy existuje blíže nespécifikovaný ekonomický zájem státu na plnění, které bylo poríženo z poskytnutých plateb (dotací), jde o konkrétní protiplnění“. Poskytovatel a příjemce dotace by museli vystupovat v soukromoprávním vztahu, jenž je obdobný vztahu podnikatelskému, a proto by konkrétní protiplnění mělo být ujednáno v písemné formě v rozhodnutí (smlouvě) o poskytnutí platby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 As 132/2018-59, body 71 a 75). Zda se jedná o konkrétní protiplnění, musí být zároveň zřejmé od samého počátku, tedy již při přijetí platby (viz rozsudek č. j. 4 As 132/2018- 59, bod 75), jinak by bylo pro subjekt nemožné před vynaložením finančních prostředků určit, zda podléhá zákonu o veřejných zakázkách, či nikoli. Určitý nepřímý očekávaný ekonomický prospěch státu lze ve svém důsledku spojit v zásadě s každou státní dotací. Jeho existence však neznámá, že by se mezi příjemcem a poskytovatelem dotace jednalo o protiplnění ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie.
40. Soudní dvůr Evropské unie se také zabýval konkrétně situací, kdy příjemcem poskytnutých plateb není samotná univerzita, ale její člen. Přesto platbu považoval za příjem posuzovaného subjektu mající charakter veřejného financování. Tyto závěry je možné obdobně užít i ve vztahu k nyní projednávané věci, kdy žalobkyně tvrdí, že dotace z převážné části přerozdělila mezi další

podnikatelské subjekty. Obecně je s ohledem na závěry Soudního dvora nutno přisvědčit žalovanému, že přerozdělení dotace mezi členy žalobkyně samo o sobě nemůže vést k vyloučení dotace z okruhu příjmů poskytovaných státem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, „*v projednávané věci jde o posouzení činnosti žalobkyně, nikoli jejího člena*“, bylo by proto nadbytečné jakkoli blíže zkoumat další přerozdělování dotace, neboť žalobkyně je příjemcem dotace i tehdy, je-li jejím konečným beneficiem jej člen.

41. Z citovaného rozsudku soudního dvora Evropské unie Nejvyšší správní soud dovodil, že „[a]by se jednalo o konkrétní protiplnění, musí být předně poskytnuto poskytovateli platby, který je státem (či jiným veřejným zadavatelem). Pokud je plnění určeno někomu jinému, tedy příjemci platby či třetí osobě (včetně veřejného zadavatele odlišného od poskytovatele platby), nebo je jím sledován veřejný zájem, nemůže se jednat o konkrétní protiplnění. Tebdy totiž platba vztah úzké závislosti (podřízenosti) mezi poskytovatelem a příjemcem platby (při splnění dalších podmínek) zakládá“.
42. Po provedené revizi správního spisu zdejším soudem je zřejmé, že žalovaný při výpočtu financování subjektu postupoval v souladu s pravidlem obsaženým v bodě 2 rozsudku Soudního dvora. V následujícím textu si soud dovoluje uvést poznámku k výkladu a aplikaci pravidla obsaženého v bodě 4 žalovaným. Ryze spornými jsou pak výklad a aplikace pravidel obsažených v bodech 1 a 3 žalovaným, k čemuž se soud vyjádří následně.
43. Zadávání zakázky bylo žalobkyní zahájeno na samém počátku roku 2010 (zadávací dokumentace je datována dnem 18. 1. 2010). Je tedy zřejmé, že výpočet financování žalobkyně musel být proveden právě na základě provizorních údajů, o kterých hovoří Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku. Žalovaný tak v prvostupňovém rozhodnutí zcela v souladu s požadavkem judikatury vycházel z financování žalobkyně v roce 2009. Dle zjištění žalovaného činily výnosy žalobkyně získané vlastní činností, případně z členských příspěvků v roce 2009, částku 3 299 758,71 Kč. Dalšími příjmy žalobkyně pak byly:
 - platba poskytnutá Krajskou hospodářskou komorou Plzeňského kraje v rámci realizace projektu „Informační místa pro podnikatele“, označená jako „provozní dotace na mzdy“, ve výši 247 500 Kč a dále
 - platba poskytnutá Plzeňským krajem, označená jako „dotace na činnost“ ve výši 20 000 Kč.
44. Vzhledem k tomu, že žalobkyně neměla důvod očekávat v roce 2010 radikální nárůst výnosů z vlastní činnosti či členských příspěvků, uzavřel žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí (bod 80), že „*pro rok 2010 mohl zadavatel počítat s obdobnou výší sbora uvedených příjmů*“.
45. Pro upřesnění si soud dovoluje k výše uvedené úvaze žalovaného poznamenat, že pro rok 2010 mohla žalobkyně počítat s obdobnou výší výnosů z vlastní činnosti a členských příspěvků za rok 2009, nikoli s celkovou výší příjmů žalobkyně v roce 2009, zahrnující i poskytnuté dotace. Dotace poskytované žalobkyni v roce 2009 nemají na výpočet financování v roce 2010 vliv. Naopak rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o poskytnutí dotace žalobkyni v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost ze dne 14. 12. 2009 a z něj vyplývající informace o plánovaném poskytnutí dotace v roce 2010 již byly žalobkyni na počátku roku známy a mohla je tak do výpočtů financování na tento rok zahrnout. Nepřesnost citovaného závěru žalovaného ovšem nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný nakonec fakticky správně zahrnul do svých úvah příjmy za rok 2009 snížené právě o dotace přijaté v roce 2009.
46. Při zjišťování procentuální výše poskytnutých plateb veřejného financování v posuzovaném roce 2010 žalovaný do prováděného výpočtu zahrnul dvě dotace poskytnuté žalobkyni, a to:
 - „provozní dotace“ poskytnutá Ministerstvem práce a sociálních věcí v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost ve výši 7 509 000 Kč na realizaci projektu „Zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů Regionální hospodářské komory

Plzeňského kraje“, související s veřejnou zakázkou „Vzdělávání v RHK PK“, projednávanou ve správním řízení, a dále

- „provozní dotace“ poskytnutá Plzeňským krajem ve výši 20 000 Kč

47. Aby mohly být tyto dotace považovány za platby „veřejného financování“, je třeba v souladu s citovanými závěry Soudního dvora posoudit, k jakému konkrétnímu účelu byly poskytnuty. Bez této konkretizace nelze relevantně posoudit, zda těmito dotacemi byla státem činnost žalobkyně podporována skutečně bez konkrétního protiplnění.
48. Krajský soud s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu uvádí, že vzhledem k tomu, že žalobkyně nebyla se státem v soukromoprávním vztahu (obdobném podnikatelskému vztahu), žádné konkrétní protiplnění proto v projednávané věci následovat nemohlo. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 14. 12. 2009 nebylo mezi státem a žalobkyní konkrétní protiplnění sjednáno (účelové vázání poskytnutých dotací nelze za konkrétní protiplnění považovat - srov. rozsudek č. j. 4 As 132/2018-59, bod 72). Ani z ničeho jiného neplyne, že by v okamžiku přijetí dotace mělo být poskytnutí konkrétního protiplnění zřejmé. Dotace proto nepředstavovala plnění poskytnuté na základě běžných obchodních podmínek za konkrétní protiplnění ve prospěch státu. Jejím účelem bylo především zajištění odborného vzdělávacího programu pro zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů žalobkyně, jak vyplývá již ze samotného názvu projektu, na něž byla dotace určena (tj. „Zvýšení odborné kvalifikace zaměstnanců členů Regionální hospodářské komory Plzeňského kraje“), ale především z rozhodnutí o poskytnutí dotace, jenž v části první bodu 3 uvádí, že účelem dotace je:
- *„další profesní vzdělávání zaměstnanců podporované zaměstnavatelem/li, a to a. odborné vzdělávání zaměstnanců a zaměstnavatelů zaměřené zejména na prohloubení, rozšíření, zvýšení, obnovení nebo udržení kvalifikace; b. klíčové (obecné) dovednosti, které zvyšují udržitelnost zaměstnání a zaměstnatelnost na trhu práce;*
 - *aplikování všech forem vzdělávání zaměstnanců dle specifických potřeb zaměstnavatelů včetně přípravy na konkrétní náplň práce pro konkrétní pracovní pozici;*
 - *tvorba podnikových vzdělávacích programů pro zaměstnance včetně přípravy podnikových lektorů a instruktorů“.*
49. Uvedený účel dotace odpovídá předmětu činnosti žalobkyně, kterým je mimo jiné poskytování poradenství a konzultačních služeb jejím členům v otázkách spojených s podnikatelskou činností (srov. čl. 3 bod 4 statutu žalobkyně), jakož i organizace vzdělávací činnosti, spolupráce s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu a při řešení problémů zaměstnanosti (čl. 3 bod 6 statutu žalobkyně). Tím, že žalobkyně přijaté finanční prostředky dále vynakládala právě na vzdělávání zaměstnanců svých členů, jednoznačně jimi financovala svou činnost. A jak bylo uvedeno výše, činila tak bez konkrétního protiplnění vůči státu ve smyslu citované judikatury Soudního dvora Evropské unie.
50. Skutečnost, že příjmy žalobkyně byly v roce 2010 tvořeny z více než 50 % dotací poskytovanou státem, je osvědčena již poskytnutím dotace Ministerstvem práce a sociálních věcí, jejíž výše činila 7 509 000 Kč, zatímco výnosy z vlastní činnosti a členských příspěvků za rok 2009 (vzhledem k zahájení zadávacího řízení na počátku roku 2010 bylo třeba učinit úvahu ohledně financování žalobkyně právě pro tento rok) činily v případě žalobkyně 3 299 758,71 Kč. Již na základě těchto skutečností lze uzavřít, že žalobkyně byla při zadávání veřejné zakázky v postavení veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, neboť naplnila podmínky stanovené nejen pod bodem 1, ale také pod bodem 2 tohoto ustanovení. S ohledem na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovenou samotnou žalobkyní (18 697 166 Kč bez DPH) měla žalobkyně povinnost tuto zakázku zadat v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Neučinila-li

tak, správní orgány nepochybily, shledali její jednání správním deliktem podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

51. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku dal za pravdu zdejšímu soudu v názoru vysloveném v jeho předchozím rozsudku o tom, že co se týče provozní dotace ve výši 20 000 Kč poskytnuté žalobkyni v roce 2010 Plzeňským krajem, neobsahuje správní spis žádné podklady týkající se alespoň rámcového účelu dotace a podmínek s ní spojených. Zároveň však dovodil, že „[j]elikož však částka 20 000 Kč (o níž není mezi účastníky sporu a jež plyne z účetních dokladů žalobkyně, které jsou součástí správního spisu) nemůže mít vliv na posouzení, zda je žalobkyně převážně financována státem či jiným veřejným zadavatelem“. Uvedené pochybení správních orgánů tedy nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů, a nemůže tak být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

VI. Shrnutí a náklady řízení

52. Krajský soud na základě provedeného nového posouzení věci vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
53. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně 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.

Kasační stížnost je nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 24. září 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu