



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců JUDr. Jaroslavy Skoumalové a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobců: a) **HAVEL & HOLÁSEK s.r.o., advokátní kancelář**, se sídlem Praha 1, Týn 1049/3, zastoupená Mgr. Alešem Roztočilem, LL.M. advokátem, se sídlem Brno, Hilleho 1863/6, b) **Česká republika – Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, zastoupené prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem, se sídlem Praha 1, Dlouhá 13, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 7, zastoupený JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem Brno, Pellicova 8a, o žalobách proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 10. 2008, č. j. R082,083/2008/02-20137/2008/310-Hr,

### t a k t o :

- I. Žaloby **se zamítají**.
- II. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení nepřiznává**.
- III. Žalobci b) **se vrací** z účtu Krajského soudu v Brně zaplacený soudní poplatek ve výši **2 000,- Kč**.

### O d ů v o d n ě n í :

Včas podanými žalobami se žalobci u Krajského soudu v Brně domáhali zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 10. 2008, č. j. R082,083/2008/02-20137/2008/310-Hr, jakož i jemu předcházejícího

rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 3. 2008, č. j. S010/2008-04988/2008/540/Šm.

### I. Podstata věci

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže svým rozhodnutím ze dne 7. 10. 2008, č. j. R082,083/2008/02-20137/2008/310-Hr, nevyhověl rozkladům žalobců podaným proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (žalovaného) ze dne 12. 3. 2008, č. j. S010/2008-04988/2008/540/Šm, jímž bylo rozhodnuto, že se žalobce b) jako zadavatel při uzavírání smluv o poskytování právních služeb (konkrétně ze dne 30. 6. 2005, č. S-200-192/2005, ze dne 10. 8. 2005, č. S-200-269/2005, ze dne 5. 10. 2005, č. S-200-242/2005 ve znění dodatku č. 1 ze dne 14. 11. 2005 a ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005) dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále též „ZVZ“), neboť nedodržel postup stanovený v § 25 ZVZ, jelikož veřejnou zakázku na poskytování právních služeb, na níž uzavřel se žalobcem a) shora zmíněné smlouvy, nezadal v některém ze zadávacích řízení uvedených v § 25 odst. 2 ZVZ a tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Za spáchání tohoto deliktu byla žalobci b) uložena pokuta 50 000,- Kč a povinnost zaplatit náklady řízení 1000,- Kč.

Předseda žalovaného potvrdil názor žalovaného, že všechny smlouvy tvořily jednu veřejnou zakázku, neboť na sebe jak věcně tak časově navazují. Právní služby, na něž byly smlouvy uzavřeny, totiž byly poskytovány (zadavateli) žalobci b) na základě jeho postupných potřeb souvisejících se splněním ekonomicko-právních aktivit České správy letišť, s. p. (dále též „ČSL“) před privatizací.

### II. Shrnutí procesních stanovisek účastníků

Žalobce a) nesouhlasí s tím, že by spolu smlouvy o poskytování právních služeb natolik souvisely, že se jedná o jednu veřejnou zakázku. Popisuje proto podrobně předmět plnění smluv o poskytování právních služeb (jedná se o smlouvu ze dne 30. 6. 2005, č. S-200-192/2005, smlouvu ze dne 10. 8. 2005, č. S-200-269/2005, smlouvu ze dne 5. 10. 2005, č. S-200-242/2005 ve znění dodatku č. 1 ze dne 14. 11. 2005 a smlouvu ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005). Žalobce a) dále zdůraznil, že pouze smlouva ze dne 5. 10. 2005, č. S-200-242/2005, která nahrazuje smlouvu ze dne 8. 9. 2005, č. S-200-198/2005, se vztahovala k tehdy zvažované transformaci a privatizaci ČSL. Ostatní smlouvy se týkaly odlišného předmětu plnění a navzájem spolu nesouvisely.

Podle žalobce a) je třeba při posuzování předmětu a účelu smlouvy vycházet z celého jejího textu, zejména z těch částí, které specifikují předmět plnění smlouvy. Nesouhlasí přitom se závěrem žalovaného, že by text obsažený v preambuli smlouvy byl svou povahou a obsahem nadřazen ostatním podrobným ustanovením smlouvy. Z preambule nelze dovozovat účel smlouvy samotné, případně její vazbu na smlouvy ostatní. Žalobce proto nesouhlasí se závěry obsaženými v bodě 24 a 26 rozhodnutí, které postrádají odůvodnění.

Žalobce a) uzavírá s tím, že smlouvy spolu nesouvisely a nelze je tedy považovat za jednu zakázku. Vzhledem k tomu nemohl zadavatel uměle rozdělovat předmět veřejné zakázky a porušit tak § 18 odst. 3 ZVZ. Zakázku je třeba posuzovat samostatně a ani jedna pak nepřesáhla zákonem stanovenou hranici 2 000 000,- Kč. K porušení ZVZ a spáchání správního deliktu tedy v daném případě nedošlo.

Žalobce a) proto navrhuje napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného zrušit.

Žalobce b) ve své žalobě rovněž nesouhlasí s tím, že by všechny smlouvy souvisely s budoucí zamýšlenou privatizací ČSL a že tedy tvoří jednu veřejnou zakázku. Naopak podle jeho názoru se jednalo o samostatné spolu nijak nesouvisějící zakázky. Poukázal dále na to, že žalovaný ve svém rozhodnutí definuje předmět této veřejné zakázky pokaždé jinak, aniž by se detailně zabýval konkrétními předměty jednotlivých smluv. Rovněž zdůraznil, že ve dvou smlouvách preambule naznačující spojitost s privatizací zcela chyběla a žalovaný je bez jakéhokoli šetření zařadil mezi ostatní, u nichž dovozuje společný právní předmět právě z textu preambulí.

Podle žalobce b) žalovaný zavádí vlastní obecný termín „ekonomicko-právní aktivity ČSL“, pod nějž zařazuje předmětné smlouvy. Podle žalobce b) ale ani tento pojem nemůže zastřešovat smlouvu č. S-200-273/2005, neboť ta se žádných aktivit ČSL netýká.

Nelze souhlasit ani s tím, že by smlouvy byly uzavírány s cílem „realizace postupných kroků ke splnění záměru privatizace“, neboť o privatizaci se tehdy uvažovalo pouze v teoretické rovině a rozhodnuto o ní bylo až téměř o dva roky později. Krom jedné smlouvy s touto budoucí transformací ostatní smlouvy vůbec nesouvisely. Potřeba jejich zadání vznikla vždy aktuálně v rámci fungování ČSL, resp. výkonu pravomoci dozorčí rady, přičemž nebylo možné tyto potřeby předvídat.

Texty preambule pak vysvětlují toliko postavení a cíle žalobce b) ve vztahu k ČSL a důvody, proč je zakázka zadávána právě žalobcem b). Nelze však z nich vycházet při určování toho, co mělo být předmětem plnění jednotlivých smluv. Ty pak byly v jednotlivých smlouvách jednoznačně specifikovány. Společné mají smlouvy (až na jednu) toliko to, že se týkají ČSL.

Pokud žalovaný uvádí, že poskytování právních služeb vedoucích k vylepšování hospodářských výsledků a zvyšování tržní ceny je třeba hodnotit jako společný předmět, je takové tvrzení absurdní. Podle žalobce b) totiž každé poskytování právních služeb směřuje de facto ke zlepšení fungování, resp. postavení daného subjektu a tedy i jeho tržní ceny. Vylepšování tržních výsledků a zvyšování tržní ceny by mělo být cílem každé společnosti, a tedy i ČSL, a to bez ohledu na plánovanou privatizaci.

Žalobce b) v žalobě rovněž zevrubně popsal jednotlivé smlouvy o poskytování právních služeb a poukázal na to, že z nich (až na jednu smlouvu) žádná souvislost s plánovanou privatizací ČSL neplyne. K jednotlivým smlouvám také zmínil důvody,

kteřé ho k jejich uzavření vedly. Ve vztahu ke smlouvě ze dne 30. 6. 2005, č. S-200-192/2005, poukázal také na to, že měl-li žalovaný pochybnosti o žalobcově tvrzení, měl vyslechnout žalobcem b) navrženého svědka.

Pokud šlo o smlouvu ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005, tak ta se ČSL vůbec netýkala, nýbrž se vztahovalo k posouzení postupu Pozemkového fondu ČR při vydávání „blokovaných“ pozemků určených pro účely výstavby nové dráhy. K tomuto bodu se přitom předseda žalovaného ve svém rozhodnutí nijak nevyjádřil. Žalobce uzavřel, že nemohl jednotlivé zakázky (smlouvy) zadat jako celek, neboť jejich potřebu nemohl předem předvídat.

Poukázal též na to, že žalovaný porušil § 3 a § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť nezjistil dostatečně stav věci a neprovedl důkazy potřebné ke zjištění tohoto stavu. Jako neprovedené důkazy zmínil předmětné smlouvy spolu s dodatky, faktury, které se ke smlouvám vztahovaly, výslech ing. Jiřího Kubínka a usnesení vlády ze dne 12. 9. 2007 č. 1035).

Žalobce b) dále poukázal na to, že žalovaný nesprávně sečetl celkovou částku zaplacenou za poskytnuté právní služby (namísto 3 117 574,95 Kč včetně DPH žalovaný uvedl 3 153 574,95 Kč včetně DPH).

I žalobce b) navrhuje napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného zrušit.

Žalovaný podal vyjádření toliko k žalobě žalobce a) a uvedl v něm, že s podanou žalobou nesouhlasí. Zopakoval důvody, obsažené v napadeném rozhodnutí a na jeho odůvodnění v bližším odkázal. Zdůraznil, že preambuli je třeba chápat jako významnou a zavazující část smlouvy. Předmětné smlouvy proto posuzoval z hlediska jejich účelu a základních principů. Žalobu navrhl zamítnout. Při jednání konaném dne 13. 1. 2010 poukázal na to, že žaloby obou žalobců jsou obdobné, a proto se vyjadřoval pouze k žalobě jedné. Zamítnout však navrhuje žaloby obě. Na svém Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem

K tomu žalobce a) ve své replice uvedl, že s názorem žalovaného nesouhlasí a naopak má za to, že mezi jednotlivými smlouvami nebyla věcná ani časová souvislost a o jednu veřejnou zakázku se tedy nejedná. Zdůraznil, že v době uzavírání smluv byl proces transformace a privatizace ČSL toliko ve fázi hrubého návrhu, aniž by byly řešeny či zvažovány jakékoli podrobnosti týkající se případné realizace tohoto procesu. Usnesení vlády o transformaci bylo přijato až dne 12. 9. 2007. Předmětné smlouvy se týkaly vyřešení odlišných aktuálních právních problémů ČSL. Poukázal na to, že účelem preambule smlouvy je pouze obecné a stručné shrnutí postavení obou smluvních stran a základních východisek smlouvy. Nelze z ní dovozovat účel smlouvy samotné, případně její vazbu na smlouvy ostatní. Navíc ve dvou posuzovaných smlouvách výslovná zmínka v preambuli chybí. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

Rovněž žalobce b) podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž setrval na svých závěrech. Zdůraznil, že mezi jednotlivými smlouvami nelze dovodit žádnou věcnou ani časovou souvislost a jednalo se tak o samostatné zakázky. Poukázal dále na to, že aktuální potřeba jednotlivých právních služeb vznikala vždy *ad hoc* bez ohledu na zamýšlenou privatizaci ČSL. Při posuzování smluv je třeba vždy vycházet z jejich předmětu a účelu. Těmi se pak žalovaný vůbec nezabýval, ale spokojil se pouze s obecným konstatováním obsaženým v preambulích. Nezabýval se ani výstupy zpracovanými žalobcem a) na základě jednotlivých smluv, které zcela korespondují s předměty jednotlivých smluv a zamýšlené privatizace se netýkaly.

### III. Podstatné skutečnosti

Ze správního a soudního spisu vyplynulo, že žalobce a) spolu se žalobcem b) uzavřel v období od 30. 6. 2005 do 14. 11. 2005 několik smluv o poskytování právních služeb. Tyto smlouvy ve správním spisu obsaženy nejsou (je zde pouze poznámka o tom, že dokumentace byla vrácena). Žalobce a) soudu předmětné smlouvy o právních službách ve fotokopii předložil, přičemž žalovaný nezpochybnil, že se jedná o tytéž smlouvy, ohledně nichž bylo vedeno správní řízení. Soud proto provedl těmito smlouvami důkaz.

Smlouva ze dne 30. 6. 2005, č. S-200-192/2005, obsahuje preambuli, v níž je uvedeno, že žalobce b), který je zřizovatelem ČSL, má zájem na tom, aby ČSL řádně hospodařila s určeným majetkem a aby s ohledem na zvažovanou privatizaci ČSL, plánovanou v krátkodobém či střednědobém horizontu, fungovala jako funkční podnik. Rovněž zde bylo poukázáno na to, že žalobce b) má zájem o poskytnutí právního poradenství v dílčích otázkách spojených s činností ČSL, které by mohlo pomoci k dosažení tohoto cíle. V čl. I. této smlouvy (nazvaném „Poskytované služby“) se žalobce a) zavazuje poskytovat právní služby v souvislosti s řešením dílčích otázek spojených s procesem přípravy ČSL na zvažovanou privatizaci, s tím, že tyto služby jsou podrobněji vymezeny v příloze č. 1 smlouvy. Doba trvání smluvního vztahu byla vymezena nejpozději do 30. 6. 2006. V příloze č. 1 smlouvy pak bylo uvedeno, že ihned po podpisu smlouvy žalobce a) posoudí budoucí nájemní smlouvu mezi ČSL a FAST FOOD SERVICE a. s. ze dne 2. 7. 2003 a smlouvu o smlouvě budoucí nájemní mezi ČSL a BUBA s. r. o. ze dne 24. 7. 2003 (bod 1) a poskytne právní podporu při personální obměně dozorčí rady ČSL a zvažovaných změnách ve struktuře dozorčí rady (bod 2). Dodatkem č. 1 k této smlouvě ze dne 27. 1. 2006 byl mj. bod 2 v příloze č. 1 smlouvy zrušen a nahrazen tak, že žalobce a) poskytne právní služby v souvislosti s provedeným šetřením postupu bývalých vedoucích pracovníků Letiště Praha, s. p. (dříve ČSL) při uzavírání smluv o smlouvě budoucí mezi ČSL a budoucími nájemci nebytových prostor v Terminálu Sever 2 mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, zejména s FAST FOOD SERVICE a. s. Výše předpokládané odměny byla určena v rozmezí mezi 320 000,-Kč a 480 000,-Kč.

Smlouva ze dne 10. 8. 2005, č. S-200-269/2005, obsahovala preambuli, v níž bylo uvedeno, že žalobce b), jakožto zřizovatel ČSL má zájem na poskytnutí právního poradenství v dílčích otázkách za účelem zajištění efektivní kontroly zakladatele nad

hospodařením tohoto státního podniku. V čl. I smlouvy (nazvaném „Poskytované služby“) bylo uvedeno takřka totéž, s tím, že služby budou specifikovány v příloze č. 1. Doba trvání smluvního vztahu byla vymezena nejpozději do 30. 6. 2006. V příloze č. 1 smlouvy pak bylo uvedeno, že právní služby se budou týkat revize aktuálního stavu výkonu kontrolních pravomocí žalobce b), jako zakladatele ČSL, a jednotlivých orgánů ČSL (zejména dozorčí rady) za účelem zajištění efektivní kontroly zakladatele nad hospodařením ČSL. Výše předpokládané odměny byla určena v rozmezí mezi 340 000,-Kč a 480 000,-Kč.

Smlouva ze dne 5. 10. 2005, č. S-200-242/2005, v preambuli obsahovala sdělení, že žalobce b) je zřizovatelem Letiště Praha, s. p. (dále též „LP“) a má zájem o poskytnutí právních služeb v souvislosti s řešením vybraných dílčích otázek spojených s procesem přípravy LP na jeho zvažovanou privatizaci. Shodně to bylo uvedeno i v čl. I smlouvy (nazvaném „Poskytované služby“). V příloze č. 1 smlouvy, která obsahovala bližší konkretizaci služeb, pak bylo zmíněno poskytování právních služeb v souvislosti s právní a finanční/ekonomickou analýzou v úvahu připadajících variant transformace a následné privatizace LP. Doba trvání smluvního vztahu byla vymezena nejpozději do 30. 6. 2006. Výše předpokládané odměny byla určena v rozmezí mezi 500 000,-Kč a 650 000,-Kč. Dodatek č. 1 ze dne 14. 11. 2005 rozšířil množství konkrétních úkonů konaných v rámci právní služby a zvýšil předpokládanou odměnu pro žalobce a) na rozmezí 540 000,-Kč až 720 000,-Kč.

Smlouva ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005, preambuli neobsahovala a v čl. I. (nazvaném „Poskytované služby“) bylo uvedeno, že žalobce a) poskytne právní posouzení postupu pozemkového úřadu při vydávání náhradních pozemků. Tyto služby budou specifikovány blíže v příloze č. 1 smlouvy. Zde bylo uvedeno, že se právní služby mají týkat vydávaných náhradních pozemků, jež měly zasahovat do plánované výstavby letové přistávací dráhy na letišti Praha-Ruzyně. Doba trvání smluvního vztahu byla vymezena nejpozději do 30. 6. 2006. Výše předpokládané odměny byla určena v rozmezí mezi 40 000,-Kč a 60 000,-Kč.

#### IV. Posouzení věci

Žaloby byly podány včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále též „s. ř. s.“), osobami k tomu oprávněnými (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), přitom jde o žaloby přípustné (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a shledal, že žaloby nejsou důvodné. Vyšel přitom zejména z níže uvedených ustanovení ZVZ, jakož i ze smyslu ZVZ a samotné předepsané procedury zadávání veřejných zakázek.

Podle § 6 odst. 1 ZVZ je veřejnou zakázkou zakázka na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je osoba uvedená v § 2 a u níž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky přesáhne 2 000 000,- Kč.

V souladu s § 18 odst. 2 ZVZ je v případě, kdy je předmět veřejné zakázky rozdělen na části, pro určení předpokládané ceny předmětu rozhodující součet předpokládaných cen všech jeho částí. Odst. 3 tohoto ustanovení pak zadavateli zapovídá rozdělit předmět veřejné zakázky, jestliže by tím došlo ke snížení jeho předpokládané ceny pod finanční limity stanovené pro jednotlivé druhy veřejných zakázek (§ 14) nebo pod finanční limit stanovený v § 6 odst. 1 ZVZ.

Podle § 20 odst. 1 ZVZ je předpokládanou cenou předmětu veřejné zakázky na služby celková cena za poskytnuté služby.

Podle § 22 odst. 1 písm. a) ZVZ jde-li o veřejnou zakázku na dodávky nebo veřejnou zakázku na služby, která má být realizována na základě smlouvy, jejímž předmětem je závazek na opakující se plnění, a nelze předpokládanou cenu předmětu veřejné zakázky určit postupem podle § 19 a 20, určí se předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky na základě skutečné celkové ceny obdobného zboží nebo služeb, které byly zadány v předcházejícím kalendářním roce anebo v předcházejících 12 měsících, upravené o očekávané změny v množství anebo ceně v následujících 12 měsících.

V souladu s § 102 odst. 1 písm. b) ZVZ se právnická nebo fyzická osoba, která je zadavatelem, dopustí správního deliktu tím, že uzavře smlouvu (§ 65 a 66) s uchazečem, při jehož výběru nedodrží postup stanovený ZVZ pro přidělení veřejné zakázky, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit hodnocení nabídek.

Ustanovení § 25 odst. 1 ZVZ stanoví zadavateli povinnost zadat nadlimitní i podlimitní veřejnou zakázku v zadávacím řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak. V zadávacím řízení je zadavatel povinen dodržovat zásady stejného zacházení se všemi zájemci a uchazeči s výjimkami uvedenými v § 87, zákazu diskriminace a transparentnosti.

Mezi oběma žalobci a žalovaným je sporná v podstatě pouze jedna právní otázka, a to zda předmět smluv o poskytování právních služeb uzavřených mezi oběma žalobci spolu časově a věcně souvisí natolik, že tvořil jednu veřejnou zakázku. Pokud by tomu tak bylo, je nepochybné, že by se žalobce b) dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) ZVZ, neboť by předpokládaná cena tohoto celého předmětu plnění přesáhla hranici 2 mil. Kč stanovenou v § 6 odst. 1 ZVZ a žalobce b) by tedy měl tuto zakázku zadat v zadávacím řízení podle § 25 ZVZ. Jestliže by tomu tak nebylo a předmět každé smlouvy by byl zakázkou samostatnou, nepřesáhla by předpokládaná cena plnění u jednotlivých smluv shora uvedenou hranici a žalobce b) by tedy, podle názoru žalobců i žalovaného, ZVZ neporušil.

Žalovaný přitom za předmět veřejné zakázky považuje právní služby, které měl žalobce a) na základě předmětných smluv poskytnout žalobci b) v souvislosti s budoucí zamýšlenou transformací ČSL. Podle žalovaného totiž předmětné smlouvy spojovalo právě to, že se týkaly ekonomicko-právních aktivit ČSL jakožto subjektu, který si byl vědom toho, že musí činit postupné kroky k privatizaci za souběžného

vylepšování hospodářských výsledků a tím zvyšování své tržní ceny (str. 12 prvostupňového rozhodnutí). Předseda žalovaného pak uzavřel s tím, že předmětný komplex smluv ve svém souhrnu řešil problematiku právního zabezpečení potřeb zadavatele, které souvisely s budoucí zamýšlenou transformací ČSL.

Posuzuje-li soud zákonnost tohoto názoru žalovaného, nemůže se se žalovaným ztotožnit v tom, že by všechny posuzované smlouvy řešily potřeby související se zamýšlenou transformací ČSL. Ze všech předmětných smluv totiž podle názoru soudu nelze dovodit, že by se požadované právní služby měly, byť okrajově, týkat samotné transformace ČSL, jak dovozuje žalovaný. Soud považuje za nadbytečné zabývat se zde obsahem všech posuzovaných smluv, neboť pro vyvrácení tohoto závěru žalovaného je postačující smlouva jediná, a to smlouva ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005. Již z obsahu této smlouvy totiž zdejšímu soudu skutečně neplyne, že by se jakkoli vztahovala k transformaci ČSL či zabezpečení potřeb, které by s ní souvisely. Z předmětu této smlouvy, jímž bylo posouzení postupu pozemkového úřadu (fondu) ve vztahu k vydávání pozemků, na nichž měla být vybudována přistávací dráha, nelze žádný vztah k plánované transformaci ČSL dovodit. Zákonnost (správnost) vydávání takových pozemků nepochybně žalobce b), jako zřizovatele ČSL, který hodlá na předmětných pozemcích v budoucnu stavět přistávací dráhu, zajímá bez ohledu na plánovanou transformaci ČSL. Zmíněná smlouva ostatně neobsahuje ani preambuli, v níž by plánovaná transformace ČSL byla proklamována. Zdejší soud tedy uzavírá, že nejméně tato smlouva nemůže být považována za smlouvu, která řeší potřeby zadavatele, jež souvisely s budoucí zamýšlenou transformací ČSL. Pokud by měl soud za správný považovat názor opačný, tj. že i tato smlouva souvisí s budoucí zamýšlenou transformací ČSL, pak by to znamenalo, že by jakákoli smlouva uzavíraná v době „před uskutečněním transformace“, ať už by se týkala čehokoli, mohla být uměle dávana do souvislosti s transformací, a tedy podřazována pod společný předmět všech takových smluv, aniž by to podstatě jednotlivých smluvních vztahů věcně odpovídalo.

S ohledem na právě popsaný závěr se zdejší soud nezabýval námitkami žalobce a), které zpochybňovaly zákonnost a dostatečnou odůvodněnost závěru žalovaného, který se týkal preambule smlouvy a jejího vlivu na předmět a účel smlouvy, neboť tato otázka není pro dané řízení podstatná.

Shora uvedené tedy znamená, že všechny posuzované smlouvy se plánované transformace netýkaly a plánovaná transformace tak nemůže být oním spojujícím činitelem, který z předmětných smluv činí jednu veřejnou zakázku.

Podle názoru soudu však tento nesprávný dílčí závěr nijak neovlivňuje zákonnost výroku napadeného rozhodnutí. Soud se totiž se žalovaným ztotožňuje v tom, že předmětné smlouvy o právních službách tvořily jednu veřejnou zakázku a žalobce b) je tak byl povinen zadat v některém ze zadávacích řízení uvedených v § 25 ZVZ, přestože nepovažuje za podstatné, zda se předmětné smlouvy vztahovaly k zabezpečení potřeb zadavatele, které souvisely s budoucí transformací ČSL či nikoli. Podstatným se totiž soudu jeví fakt, že se jednalo o smlouvy o poskytování právních



služeb, které žalobce b) jako veřejný zadavatel uzavíral v období časově blízkém (několika měsíců) a plnění mělo být poskytnuto v rámci téhož období (do 30. 6. 2006).

Zdejší soud přitom vyšel ze samotného smyslu „práva veřejných zakázek“, jak jej opakovaně akcentuje ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud (z posledních rozhodnutí viz např. rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Podle Nejvyššího správního soudu je hlavním cílem ZVZ zajistit hospodárnost, efektivnost a účelnost nakládání s veřejnými prostředky, kterého má být dosaženo uzavíráním smluv při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí. Totožný cíl (tj. hospodárnost, efektivnost a účelnost nakládání s veřejnými prostředky) vyplývá i z důvodové zprávy k ZVZ. V souladu s tímto cílem je pak třeba vykládat ZVZ i jeho jednotlivá ustanovení a nahlížet na veškeré činnosti veřejný zadavatelů. Shodně se k tomuto způsobu výkladu vyslovil i Ústavní soud ve věci Pl. ÚS 66/04, kde poukázal na to, že při výkladu právních předpisů je třeba vycházet z jejich účelu a smyslu.

Není pochyb, že žalobce b) je veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 ZVZ a že tedy nakládá s veřejnými prostředky. Rovněž není sporu o tom, že je jeho povinností s veřejnými prostředky nakládat účelně a hospodárně. V případě zadávání veřejných zakázek, u nichž předpokládaná cena jejich předmětu přesáhne 2 000 000,- Kč, je pak povinen vyhlásit zadávací řízení podle ZVZ. Podle zdejšího soudu přitom v daném případě, kdy zadavatel hodlal uzavírat smlouvy o poskytování právních služeb, nebylo rozhodné, zda se všechny smlouvy týkaly budoucí transformace ČSL, nýbrž to, že se všechny týkaly právního poradenství pro žalobce b) (veřejného zadavatele) a byly uzavírány v časově blízkém období (od června do listopadu 2005). Právě právní poradenství je totiž třeba považovat za službu ve smyslu § 6 ZVZ. Zásadně přitom není podstatné, jakých konkrétních otázek či problémů se mělo právní poradenství týkat. Ať už by se právní poradenství vztahovalo k řešení budoucí privatizace ČSL či otázek jiných, např. s ČSL či její transformací ani okrajově nesouvisejících, stále by se jednalo o právní poradenství poskytované žalobci b), a tedy službu ve smyslu § 6 odst. 1 ZVZ. Pokud pak předpokládaná cena této služby přesáhla v citovaném ustanovení zmíněnou hranici, byl zadavatel povinen vyhlásit zadávací řízení, neboť právní poradenství, které poptával a na základě předmětných smluv dostal, tvořilo jednu veřejnou zakázku s předpokládanou cenou, která převyšovala částku 2 000 000,- Kč. V souladu se shora uvedeným smyslem práva veřejných zakázek jistě není, pokud jsou na jednotlivé právní problémy veřejného zadavatele uzavírány zcela netransparentně samostatné smlouvy bez jakékoli kontroly. V takovém případě totiž nelze hospodárné nakládání s veřejnými prostředky ani maximální míru efektivní hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí při uzavírání těchto smluv garantovat. Naopak v souladu se smyslem zákonodárství v oblasti veřejných zakázek je, aby veřejný zadavatel poptával právní poradenství zásadně na určité časové období a v rámci řádného zadávacího řízení podle ZVZ.

Zdejší soud dospěl k závěru, že pro zodpovězení otázky, zda poskytování právních služeb v daném případě tvoří jednu veřejnou zakázku či nikoli, je rozhodující posouzení celkového charakteru předmětu plnění. Určení toho, zda jde o více

předmětů veřejných zakázek (a jde tak o více veřejných zakázek) nebo zda jde o více částí téhož předmětu veřejné zakázky, je v praxi problémem. ZVZ navíc nepodává jasný návod k určení, jaké plnění má být jedinou veřejnou zakázkou. Proto je třeba vystačit s obecným pravidlem, podle něhož jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné, pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy jde o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou. Pravidlo totožnosti či obdobnosti plnění založené na posouzení toho, zda jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, vyplývalo z § 67 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „první ZVZ“), který hovořil o peněžitém závazku, který zadavateli ze zadání veřejné zakázky spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu vznikl. Následná právní úprava (ZVZ) již tuto otázku výslovně neřeší. Nelze přitom ze žádného ustanovení ZVZ dovozovat, že by za veřejnou zakázku mělo být považováno co do charakteru jiné plnění, než které za ně bylo považováno prvním ZVZ, tedy že by se mělo ohledně této otázky aplikovat jiné pravidlo, než které bylo podáváno z prvního ZVZ. O jedinou veřejnou zakázku se podle prvního ZVZ tedy jednalo tehdy, pokud plnění, jež v ní byla zahrnuta, byla plněními svým charakterem vzájemně neodlišujícími se – stejného nebo srovnatelného druhu, tedy totožnými, obdobnými. Tu lze využít prejudikatury Nejvyššího správního soudu, který ve věci sp. zn. 2 Afs 198/2006 (ve vztahu k § 67 odst. 1 prvního ZVZ) judikoval, že zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických (tento rozsudek se týkal zakázky na stavební práce, nicméně zmíněná hlediska byla judikována obecně). Podle zdejšího soudu tedy v případě, kdy funkční hledisko nelze s ohledem na charakter veřejné zakázky aplikovat, přichází namísto něho v úvahu hledisko „věcné“. Právě věcný charakter plnění je pak zpravidla pro posouzení této otázky rozhodující.

Pokud jde o totožnost z hlediska časového, tak ta v daném případě byla splněna, neboť všechny smlouvy byly uzavírány v době blízké (jednalo se o rozmezí několika měsíců), navíc doba trvání smluvního vztahu byla u všech smluv vymezena shodně (nejpozději měl smluvní vztah skončit 30. 6. 2006).

Totožnost z hlediska místního považuje zdejší soud rovněž za nespornou. S ohledem na charakter plnění (právní služby, které byly tvořeny převážně právními analýzami) je podstatné a z tohoto hlediska v daném případě zcela postačující, že se jednalo o právní služby poskytované na území České republiky.

Pokud jde pak o hledisko nejpodstatnější, a to o hledisko věcné, tak i z tohoto hlediska má soud plnění za totožné. Jak již je uvedeno výše, za předmět plnění je třeba považovat v případě všech smluv o poskytování právních služeb právě „poskytování právních služeb“. V případě všech smluv tedy měla být poskytována tatáž činnost – právní poradenství, ať už ve formě tvorby právních analýz, posouzení, návrhů smluv či účasti na jednání. Právní poradenství v této podobě je pak podle názoru soudu plněním svým charakterem „totožným či obdobným“ a tedy plněním stejného nebo

srovnatelného druhu. Smlouvy, které byly na toto plnění uzavírány, tak tvořily jedinou veřejnou zakázku.

Jestliže by soud přisvědčil opačnému názoru, tedy že každá ze smluv tvoří zakázku samostatnou, umožnil by tak uzavírání smluv na právní služby mimo jakoukoli kontrolu. Téměř vždy by totiž bylo možné poptávané právní služby atomizovat na jednotlivé dílčí případy nebo dokonce na jednotlivé úkony či poradenské kroky ve vztahu k potřebám zadavatele, uměle tak konstruovat jednotlivé dílčí zakázky, jejichž podstatou by bylo poskytování věcně týchž (právních) služeb týměž dodavatelem ve prospěch téhož zadavatele - a tím tak snížit předpokládanou hodnotu zakázky a všechny smlouvy uzavírat mimo režim a kontrolu ZVZ. Jak ukazuje právě daný případ, k takové praxi v uvedené oblasti také dochází.

Pomine-li zdejší soud, že si žalobce b) coby ústřední správní orgán, který disponuje jistě desítkami odborně zdatných zaměstnanců s právníkem vzděláním, najímá na právní služby externí advokátní kancelář a vydává tak z veřejných prostředků částky v řádech milionů korun, nelze v žádném případě akceptovat, aby tak činil mimo zadávací řízení - a tedy netransparentně a zpětně zcela nekontrolovatelně. Zdejší soud tedy uzavírá, že pokud hodlal žalobce b), jako veřejný zadavatel, poptávat plnění spočívající v poskytování právních služeb, byl povinen tak zásadně činit v rámci jedné veřejné zakázky zadávané na určité období (zpravidla jednoho roku). Nebylo-li možné určit předpokládanou cenu takového předmětu veřejné zakázky postupem podle § 19 a 20 ZVZ, byl povinen zadavatel při určení výše předpokládané ceny postupovat podle § 22 odst. 1 písm. a) ZVZ, neboť se jednalo o veřejnou zakázku na služby, která má být realizována na základě smlouvy, jejímž předmětem je závazek na opakující se plnění (závazek poskytovat právní služby pro veřejného zadavatele po určité časové období). Předpokládanou cenu předmětu veřejné zakázky tedy zadavatel určí na základě skutečné celkové ceny obdobných služeb, které byly zadány v předcházejícím kalendářním roce anebo v předcházejících 12 měsících, upravené o očekávané změny v množství anebo ceně v následujících 12 měsících.

Jestliže tak žalobce b) nepostupoval a zadávací řízení podle § 25 ZVZ na celý předmět veřejné zakázky, jak je výše popsán, nezadal, a jednotlivé smlouvy uzavíral bez zadávacího řízení, nedodržel postup stanovený ZVZ pro přidělení veřejné zakázky, přičemž tento postup podstatně mohl ovlivnit hodnocení nabídek. Soud se tedy ztotožňuje se žalovaným, že se žalobce b) dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) ZVZ.

Soud přitom důvodnou neshledal ani námitku žalobce a) uplatněnou při ústním jednání, že s ohledem na specifické okolnosti poskytování právních služeb a na to, že podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, jsou právní služby zařazeny mezi neprioritní služby, měl žalovaný posuzovat danou situaci „liberálněji“. Pokud jde o poměrně specifickou povahu poskytování právních služeb, tak té si je soud samozřejmě vědom. Je však přesvědčen o tom, že i při výběru poskytovatele těchto služeb v rámci zadávacího řízení podle ZVZ, lze tuto zvláštní

povahu dostatečně zohlednit; zejména stanovením vhodných kritérií hodnocení nabídky. Rovněž námitka, kterou žalobce a) vyvozuje ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/18/ES, nemůže na závěru o pochybení žalobce b) v dané věci nic změnit. Jestliže touto námitkou hodlal poukázat na skutečnost, že právní služby jsou obsaženy v příloze II.B směrnice, a je tedy na ně třeba aplikovat čl. 21 směrnice, nemůže to jakkoli ovlivnit výše popsany závěr zdejšího soudu. Zmíněnou směrnicí totiž na danou věc použít nelze, a to ani podpůrně, neboť ZVZ, podle něhož bylo v daném případě správně postupováno, předmětnou otázku upravuje a právní služby ze své působnosti nevyjímá (pouze v příloze č. 1 stanoví, že není třeba uveřejňovat zadávací řízení na tyto služby v Úředním věstníku Evropských společenství). Žalobce b) jako veřejný zadavatel tak byl povinen při zadávání zakázky na právní služby podle ZVZ postupovat.

Na shora uvedeném závěru nic nemění ani žalobcem b) zmíněná početní chyba (že žalovaný nesprávně sečetl celkovou částku zaplacenou za poskytnuté právní služby, neboť namísto 3 117 574,95 Kč žalovaný uvedl 3 153 574,95 Kč). Není totiž sporu o tom, že celková cena veřejné zakázky byla vyšší než 2 000 000 Kč a že tedy veřejná zakázka měla být zadávána podle § 25 ZVZ.

Pokud žalobce b) dále vytýká žalovanému, že neprovedl důkazy potřebné ke zjištění stavu, tak se s ním zdejší soud neztotožňuje. Podle názoru soudu žalovaný dostatečně zjistil stav věci, neboť je zřejmé jaké smlouvy, kdy, na jaké služby a mezi kým byly uzavírány, přičemž žádné další důkazy v daném řízení potřeba nebyly (a to ani důkaz výsledkem ing. Jiřího Kubínka či usnesením vlády ze dne 12. 9. 2007, č. 1035). Ze stejných důvodů neprováděl zmíněné důkazy ani zdejší soud.

Žalobce a) dále navrhl provedení důkazu fakturami vztahujícími se k předmětným smlouvám. Ani provedení tohoto důkazu však zdejší soud nepovažoval za potřebné. Není totiž sporu o tom, že součet cen za předmětné právní služby (ať už předpokládaných, tj. uvedených ve smlouvách nebo skutečně zaplacených podle faktur) přesahuje hranici 2 milionů Kč, která je zakotvena v § 6 ZVZ. Právě tato skutečnost je v dané věci podstatná a není tedy třeba, aby soud měl postaveno na jisto, kolik přesně bylo žalobcem a) vyúčtováno.

Namítá-li žalobce b), že se předseda žalovaného výslovně nevyjádřil k tomu, že smlouva ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005, se ČSL vůbec netýkala, je třeba s ním souhlasit. Jak totiž vyplynulo z napadeného rozhodnutí, předseda žalovaného se k této smlouvě skutečně výslovně nevyjádřil. Na druhou stranu však uvedl, že ve smlouvách ze dne 30. 6. 2005 a 5. 10. 2005 zadavatel jednoznačně poukázal na potřebu řešit právní otázky související se zvažovanou privatizací ČSL. Předseda žalovaného následně dovodil, že i když zbývající dvě smlouvy (tedy i smlouva ze dne 20. 10. 2005) výslovný odkaz na privatizaci ČSL neobsahují, neznamená to, že se potřeb s ní souvisejících netýkají, „neboť není pravděpodobné, že by se během dotčeného období zásadním způsobem měnily dlouhodobé záměry a potřeby zadavatele“. Z uvedeného je pak zdejšímu soudu zřejmé, že předseda žalovaného s ohledem na ostatní smlouvy a na blízkou časovou souvislost mezi nimi považuje i

smlouvu ze dne 20. 10. 2005 za smlouvu týkající se privatizace ČSL. Z právě popsaného, jakož i z kontextu jeho rozhodnutí je tedy zřejmé, jak se ke zmíněné námitce předseda žalovaného vyjádřil.

Soud se následně zabýval tím, zda za situace, kdy výrok napadeného rozhodnutí ob stojí, avšak jeho odůvodnění v určité části nikoli, je namíště toto rozhodnutí zrušit či nikoli. Vyšel přitom z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publikovaného ve Sb. NSS pod č. 1811/2009, které řešilo obdobnou otázku, nicméně ve vztahu k přezkumu zákonnosti rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že *„zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými“*. Zdejší soud má za to, že tyto úvahy Nejvyššího správního soudu lze v určitém rozsahu aplikovat i na přezkum správního rozhodnutí prováděný krajským soudem, a tedy na danou věc.

Soud vyšel tedy rovněž z toho, že pokud výrok napadeného správního rozhodnutí ob stojí a spolu s ním i v podstatné míře důvody, o něž se opírá, není třeba takové správní rozhodnutí rušit, nicméně je namíště žalobu zamítnout a nesprávnou část odůvodnění napravit odůvodněním rozsudkem krajského soudu. Právě tak tomu bylo i v daném případě. Pokud jde o výrok napadeného rozhodnutí (který plně potvrzuje výrok rozhodnutí prvního stupně), tak ten v plném rozsahu ob stojí, neboť i zdejší soud má za to, že se žalobce b) coby zadavatel při uzavírání smluv o poskytování právních služeb ze dne 30. 6. 2005, č. S-200-192/2005, ze dne 10. 8. 2005, č. S-200-269/2005, ze dne 5. 10. 2005, č. S-200-242/2005 ve znění dodatku č. 1 ze dne 14. 11. 2005 a ze dne 20. 10. 2005, č. S-200-273/2005, dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) ZVZ, neboť nedodržel postup stanovený v § 25 ZVZ, jelikož veřejnou zakázku na poskytování právních služeb, na níž uzavřel se žalobcem a) shora zmíněné smlouvy, nezadal v některém ze zadávacích řízení uvedených v § 25 odst. 2 ZVZ a tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek.

Podle názoru zdejšího soudu přitom v podstatné míře ob stojí i důvody, o něž se tento výrok opírá. Klíčovou skutečností totiž je, že žalobce b) nepostupoval při uzavírání předmětných smluv podle ZVZ a nezadal je v některém ze zadávacích řízení, přestože tyto smlouvy tvořily jednu veřejnou zakázku, neboť měly totožný předmět. Na tomto závěru se přitom shoduje žalovaný i zdejší soud. Pokud pak žalovaný totožnost předmětu smluv spatřuje v tom, že se jednalo o právní služby řešící problematiku právního zabezpečení potřeb zadavatele, které souvisely s budoucí zamýšlenou transformací ČSL, a zdejší soud v tom, že se jednalo o právní služby poskytované zadavateli, nejedná se podle názoru soudu o názorovou odlišnost natolik podstatnou, aby kvůli tomu bylo rušeno rozhodnutí, jehož výrok je v souladu se zákonem a jehož odůvodnění v podstatné části také.

### V. Závěr

Ze všech shora uvedených důvodů tedy soud žaloby jako nedůvodné podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

### VI. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. Žalobci ve věci úspěšní nebyli, proto jim náhrada nákladů řízení nepřisluší. Ta by příslušela žalovanému, neboť ten měl ve věci plný úspěch. Soud však neshledal, že by žalovanému vznikly náklady důvodně vynaložené, jejichž náhradu by mu mohl přiznat. Pokud jde o náklady na právní zastoupení, tak ty soud důvodně vynaloženými neshledal, neboť žalovaný jako ústřední orgán státní správy je jistě schopen zákonnost jeho rozhodnutí vydaného v rámci jeho pravomoci obhajovat prostřednictvím vlastních zaměstnanců. Soud proto rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Žalobce b) zaplatil soudní poplatek za žalobu, přestože je od poplatku osvobozen. Podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „z.s.p.“), je totiž od placení soudního poplatku osvobozena mj. Česká republika. Podle § 10 odst. 1 z.s.p. soud vrátí z účtu soudu poplatek, jestliže jej zaplatil někdo, kdo k tomu nebyl povinen. Vzhledem k tomu rozhodl soud tak, že se žalobci b) vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000,- Kč.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozhodnutí, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s. ř. s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něho jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).

V Brně dne 13. 1. 2011

David Raus, v.r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Lucie Gazdová

