



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **město Kralupy nad Vltavou**, se sídlem Palackého nám. 1, Kralupy nad Vltavou, zastoupený JUDr. Kristýnou Oberfalcerovou, DEA, DESS, advokátkou se sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 932/6, Praha 1, proti rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj ze dne 8. 7. 2020, čj. MMR-29866/2020-26, a ze dne 26. 8. 2020, čj. MMR-43024/2020-26, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, čj. 17 A 104/2020-163,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Žalobce rekonstruoval jídelnu, kuchyni a přístavbu nad jídelnou v základní škole na adrese Komenského náměstí 198, Kralupy nad Vltavou. Za tímto účelem zadal podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce v otevřeném řízení dle § 56 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Název veřejné zakázky byl: „*Rekonstrukce jídelny a kuchyně a přístavba nad jídelnou v ZŠ Komenského nám. 198, Kralupy nad Vltavou*“. Na tuto veřejnou zakázku byla žalobci poskytnuta dotace z Integrovaného regionálního operačního programu. Když žalobce požádal o platbu za 4. etapu, informovalo jej Centrum pro

regionální rozvoj České republiky (dále „Centrum“) opatřením ze dne 27. 2. 2020 o nevyplacení části dotace ve výši 5 % z částky dotace (499 058 Kč). Žalobce proti tomuto opatření podal námitky. To stejné se stalo, když žalobce požádal o platbu za 5. etapu. Opět jej Centrum informovalo – tentokrát opatřením z 26. 6. 2020 – o nevyplacení části dotace ve výši 5 % z částky dotace (813 468 Kč). Žalobce podal námitky i proti tomuto opatření. Ministryně pro místní rozvoj v záhlaví označenými rozhodnutími shledala, že obě opatření byla oprávněná a potvrdila je.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutím ministryně žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Spor mezi stranami se týkal třech zjištění správních orgánů.

[3] První zjištění (A.1) se týkalo toho, že žalobce stanovil povinnou prohlídku místa plnění jako podmínku účasti v zadávacím řízení. Městský soud souhlasil se správními orgány, že tím žalobce porušil zákon o zadávání veřejných zakázek. Podle § 36 odst. 6 tohoto zákona platí, že *je-li to vhodné, může zadavatel umožnit prohlídku místa plnění*. Zákon tak vůbec nepředpokládá, že by zadavatel mohl stanovit prohlídku místa plnění jakožto povinnou. Stejný závěr potvrzuje i odborná literatura. Žalobce podmínku zdůvodnil tím, že mohla odhalit případné komplikace při stavbě. Tím však dle městského soudu připustil, že měl obavy o správnost zadávací dokumentace a že vnímal povinnou prohlídku coby „konzultaci“ svého projektu s dodavateli. Takový postup je nepřipustný. Daná podmínka byla diskriminační a vytvářela bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Potenciální uchazeč mohl nabídku podat i bez prohlídky místa plnění, a tato podmínka jej tak mohla odradit od účasti. Na tom nic nemění ani to, že žalobce umožnil prohlídku i v náhradním termínu.

[4] Druhé zjištění (A.2) se týkalo toho, že žalobce měl do předmětu veřejné zakázky na stavební práce zahrnout nesouvisející dodávky zařízení velkokuchyní. Městský soud se i v případě tohoto zjištění se závěry správních orgánů ztotožnil. Z § 15 zákona o zadávání veřejných zakázek plyne, že lze více různých plnění spojit do jedné zakázky. Oproti předchozí právní úpravě však zákon o zadávání veřejných zakázek již výslovně nestanoví pravidlo nezbytnosti (tedy pravidlo, podle něž lze do veřejné zakázky na stavební práce zahrnout pouze dodávky či služby nezbytné k provedení předmětu veřejné zakázky). Stejně pravidlo lze nicméně dovodit z obecných zásad zákona o zadávání veřejných zakázek (především § 36 odst. 1 a § 6 odst. 1 a 2 zákona o zadávání veřejných zakázek). Soud přitakal zjištění správních orgánů, že zakázka školní kuchyně nebyla natolik specifická, aby byla „nedělitelná“. Plánování rozvodů (stavebních prací) školní kuchyně může být organizačně složitější než u běžné kuchyně, stále se ale jedná o v zásadě běžné stavební práce a běžné rozvody. Žalobce mohl dodavatele jednotlivých plnění zavázat ke vzájemné spolupráci. Ani argument specifickou regulací na věci nic nemění. Zboží a služby musí obvykle splňovat určité normy či standardy. Zadavatel proto může po dodavatelích žádat, aby prokázali, že jsou schopni určitou normu či standard dodržet, nemůže však jen proto spojovat nesouvisející plnění do jedné veřejné zakázky. Žalobce sice odkazoval na jiné obdobné veřejné zakázky, neuvedl k nim ale žádné podrobnosti, takže podobnost zakázek nebylo možné posoudit. Žalobce dále argumentoval, že mohl veřejnou zakázku rozdělit na několik veřejných zakázek malého rozsahu nebo zakázek podlimitních, čímž by se vyhnul nadlimitnímu režimu. Soud se ani s tímto neztotožnil. Dodávka zařízení velkokuchyní

pokračování

tvořila jeden funkční celek dle § 18 zákona o zadávání veřejných zakázek, a proto ji nebylo možné dále rozčlenit. Městský soud nesouhlasil ani s tím, že by na řešenou věc bylo možné přenést závěry rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 10. 2015, čj. ÚOHS-S0049/2013/VZ-35499/2015/551/Opa, ve věci *SPŠ strojní a elektrotechnická v Ústí nad Labem*.

[5] Třetí zjištění (A.3) se týkalo toho, že žalobce měl do předmětu veřejné zakázky na stavební práce zahrnout nesouvisející dodávky učebních pomůcek a vybavení učeben. I v případě tohoto zjištění se městský soud se závěry správních orgánů ztotožnil a odkázal primárně na své závěry ohledně druhého zjištění. Opět se nejednalo o natolik specifickou zakázku (odborné učebny a laboratoře), aby ji bylo nutné zadávat v jediném, nerozčleněném zadávacím řízení. Připojení určitých prostor na rozvody (elektrická energie, voda, plyn, odtok odpadních vod aj.) nevyžaduje, aby vybavení těchto prostor bylo odebíráno od stejného dodavatele.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, která napadá závěry městského soudu ohledně všech tří zjištění.

[7] Co se týče prvního zjištění ohledně povinné prohlídky místa plnění, stěžovatel ji stanovil, protože byla nezbytná k předejití komplikací při provádění zakázky. Stavba měla obtížnou obslužnost. Okolní plochy jsou totiž zastavěné a veškeré práce byly prováděny za provozu školy, přičemž provoz jídelny měly omezit po co nejkratší dobu. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodnutí čj. S0254/2018/VZ-22751/2018/532/KST uvádí, že je na zadavateli, aby posoudil, zda je prohlídka místa plnění vhodná. Prohlídku místa plnění umožňuje § 97 zákona o zadávání veřejných zakázek, který pro ni stanoví podmínky. Stěžovatel chtěl stanovením povinné prohlídky místa plnění předejít konkurenční výhodě, kterou by mohli mít oproti ostatním subjektům lokální dodavatelé, kteří jsou s místem plnění již obeznámeni. Navíc umožnil náhradní termín prohlídky. S tímto argumentem se městský soud nijak nevypořádal. Souhlasit nelze ani s tvrzením soudu, že snad měl mít stěžovatel obavy o správnost zadávací dokumentace. Zadávací dokumentace byla dostatečná; prohlídka místa plnění byla stanovena z důvodu komplikovanosti místa. Zákonná úprava nevylučuje právo zadavatele stanovit prohlídku místa plnění povinnou. Městský soud odkázal na komentářovou literaturu, ta však zmiňuje, že nelze stanovit povinnou prohlídku místa plnění pouze jako osobní názor autorů. Závěrem stěžovatel podotýká, že pokud by jednal v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, byl by za to jistě potrestán Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. To se však nestalo, a to přestože byl úřad se stanovením povinné prohlídky místa plnění obeznámen v rámci řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0014/2020/KD (týkajícího se šetření podezření na uzavření zakázané dohody mezi soutěžiteli).

[8] Ke druhému zjištění (zahrnutí dodávek zařízení velkokuchyní do zakázky na stavební práce), argumentuje stěžovatel tím, že zakázka školní kuchyně byla nedělitelná. Velkokuchyně si vyžadují důkladné plánování při rozmístění přívodů elektrické energie, vody, plynu a odtoku odpadních vod, aby mohlo být zařízení bez problémů napojeno a obsluhováno a aby se zároveň předešlo zbytečným výdajům v případě následných

„předělávek“. Nadto je třeba v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 852/2004 o hygieně potravin dodržovat systémy HACCP. Městský soud uvedl, že zadavatel nemůže plnění spojovat do jedné zakázky jen za účelem dodržování systémů HACCP. To ale stěžovatel ani nikdy netvrdil. Dodržování systémů HACCP je pouze dalším důvodem pro spojení zakázek. Obdobně se postupovalo v minulosti již při rekonstrukci kuchyní či stravovacích zařízení v jiných projektech. Stěžovatel měl proto legitimní očekávání správnosti tohoto postupu. Stěžovatel považuje rozsudky Krajského soudu v Brně (sp. zn. 62 Af 7/2010 a 62 Af 57/2011), na které odkazoval žalovaný, za nepřiléhavé. Nepřiléhavý je i odkaz žalovaného na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (čj. S0416/2017/VZ-34991/2017/523/HVO). Městský soud uvedl, že stěžovatel si protirečí, když současně argumentoval nedělitelností zakázek a poté je v jiné části žaloby seskupuje do různých kategorií. K tomu stěžovatel podotýká, že dodávky rozčlenil jen proto, aby ukázal že i pokud by byly zadány samostatně, jednalo by se o zakázky podlimitní či zakázky malého rozsahu. Dále stěžovatel odkazuje na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci *SPŠ strojní a elektrotechnická v Ústí nad Labem*. V něm měl zadavatel do podlimitní zakázky na stavební práce zahrnout též dodávky, které nebyly nezbytné k provedení předmětu zakázky, a tyto dodávky tak byly zadány podle ustanovení vztahujících se k podlimitním veřejným zakázkám, ačkoliv podle předpokládané hodnoty šlo o nadlimitní veřejné zakázky. Po seskupení dodávek do jednotlivých skupin však jednotlivé dodávky nepředstavovaly nadlimitní veřejné zakázky. Dle stěžovatele je toto rozhodnutí použitelné i na nyní řešenou věc. Pokud se odečtou veškeré dodávky, které jsou zcela nebo částečně zabudovány do objektu, je zřejmé, že stěžovatel postupoval v souladu se zákonem. Městský soud však uvedl, že dané rozhodnutí není přiléhavé. Školní kuchyně a odborné učebny a laboratoře tvoří funkční celky, které nebylo možné z hlediska předpokládané hodnoty dělit. Nicméně v odkazovaném rozhodnutí byly řešeny i dodávky automobilů či běžného nábytku. Posouzení městského soudu je proto nedostatečné. Nadto je stěžovatel přesvědčen, že vybavení velkokuchyní odpovídá vždy konkrétní konstrukci stavby, aby bylo možné zařízení bez problému napojit a obsluhovat, a je tak stavebně spojeno s konkrétní stavbou velmi podobným způsobem jako odborné učebny a laboratoře v uvedeném rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Navíc si městský soud protirečí, když současně uvádí, že zakázka kuchyně nebyla tak specifická, aby byla nedělitelná, a zároveň uvádí, že školní kuchyně tvořila funkční celek, který nebylo možné dělit.

[9] Co se týče třetího zjištění ohledně zahrnutí dodávek učebních pomůcek a vybavení učeben do zakázky na stavební práce, stěžovatel uvádí, že zakázku nebylo možné zadat samostatně. Stěžovatel totiž v souladu s projektem důvodně předpokládal, že vybavení bude pevně zabudováno do podlah, případně do zdí. Toto vybavení tak mělo být pevnou součástí stavby, a tedy být zcela vázáno na průběh stavebních prací. Jedná se zejména o pracovní stoly zapuštěné do podlahy, ke kterým jsou vedeny sítě potřebné k jejich užití. Dále stěžovatel odkazuje na argumentaci uplatněnou ve vztahu ke druhému zjištění. Doplnuje, že k otázce, zda veřejná zakázka dodržuje limit stanovený pro podlimitní zakázky, je třeba zkoumat obsah rozpočtu projektu, oddělit stavební část zakázky a následně seskupit obdobné dodávky nebo služby. Když to stěžovatel provedl, dospěl k závěru, že i v případě rozdělení veřejných zakázek na část stavebních prací a na část dodávek, by stále obě zakázky byly podlimitní veřejnou zakázkou.

pokračování

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s argumenty stěžovatele neztotožnil. K povinné prohlídce místa plnění uvedl, že již ze znění zákona je zřejmé, že prohlídka je pro dodavatele dobrovolná. Stejný závěr podporuje odborná literatura i rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Pokud měl stěžovatel obavy o řádné a včasné dokončení veřejné zakázky, mohl stanovit smluvní pokutu či úrok z prodlení. Na věci nic nemění ani to, že stěžovatel umožnil konání prohlídky i v náhradním termínu. Tuto skutečnost lze zvážit při stanovení výše nevyplacené části dotace, která byla v tomto případě stanovena při dolní hranici. Stejně tak nerelevantní je skutečnost, že stěžovatele za uvedené jednání nepostihl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Kontrolní činnost Centra je na činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nezávislá.

[11] Co se týče zahrnutí dodávek zařízení velkokuchyní do zakázky na stavební práce vysvětluje žalovaný, že je pravidlo nezbytnosti třeba dovodit i pro zákon o zadávání veřejných zakázek. Plyne totiž z principů zakazu diskriminace, judikatury i odborné literatury. V daném případě tvoří vybavení kuchyně oddělitelné plnění naprosto odlišného charakteru, než jaký mají stavební práce, a proto mělo dojít k rozdělení veřejné zakázky. Nelze přisvědčit argumentaci stěžovatele týkající se specifčnosti školní jídelny. Při provádění jakýchkoliv stavebních prací totiž musí být zohledněno budoucí vybavení interiéru a nutnost mít pro toto vybavení vhodně rozmístěné rozvody elektřiny, vody apod. V tom se velkokuchyně nijak neodlišuje od jiných kuchyňských provozů. To stejné platí i v případě zahrnutí dodávky učebních pomůcek a vybavení učeben do zakázky na stavební práce. I v případě tohoto plnění platí, že nutnost zajistit vhodné rozmístění přívodů je společná všem stavbám, a nejedná se proto v tomto ohledu o specifikum učeben.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Úvodem je nutné připomenout, že kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je nepřipustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či usnesení NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55). Stěžovatel rovněž v kasační stížnosti musí reagovat na argumentaci městského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které městský soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před městským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci městského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky městský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[15] V kasační stížnosti tedy nelze pouze zopakovat žalobní námitky (případně je drobně formulačně upravit) a očekávat, že Nejvyšší správní soud opětovně celou věc přezkoumá. Tímto způsobem však k věci přistoupil stěžovatel v nyní řešené věci. Jeho argumentace je většinou pouze zopakováním žalobních námitek. Taková argumentace je z uvedených důvodů nepřipustná. Níže tedy Nejvyšší správní soud k jednotlivým zjištěním uvádí, které argumenty pouze opakuji žalobní námitky (a proto jsou nepřipustné) a které skutečně reagují na odůvodnění napadeného rozsudku (a proto jsou přípustné).

III. 1) Zjištění A.1 (povinná prohlídka místa plnění)

[16] Stěžovatel na začátku své argumentace (odst. 12-14 kasační stížnosti) tvrdí, že je na posouzení zadavatele, zda je nezbytné prohlídku místa plnění uskutečnit. Tento názor podkládá rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (čj. S0254/2018/VZ-22751/2018/532/KST). Shodně argumentoval již v žalobě a městský soud se s touto argumentací vypořádal v bodech 46-47 napadeného rozsudku. Vysvětlil, že z odkazovaného rozhodnutí nelze dovodit, že zadavatel může stanovit prohlídku místa plnění jakožto povinnou. Rozhodnutí pouze uvádí, že ze zákona dodavateli neplyne žádná povinnost se prohlídky zúčastnit. Stěžovatel z toho mylně dovozuje, že tak snad může zadavatel stanovit v zadávací dokumentaci. Nic takového však z rozhodnutí neplyne. Stěžovatel na tyto argumenty městského soudu nijak nereaguje, a jeho argumentace je proto nepřipustná (opakovaná). Dále stěžovatel (odst. 15 kasační stížnosti) argumentuje, že zákon umožňuje stanovení povinné prohlídky místa plnění. Stejně argumentoval již v žalobě a městský soud se tímto argumentem zabýval v bodu 44 napadeného rozsudku. Tam uvedl, že zákon předpokládá, že zadavatel dodatelům „umožní“ prohlídku místa plnění; nikoliv to, že bude prohlídka povinná. Stěžovatel ani na tuto argumentaci nijak nereaguje, a i tato jeho kasační argumentace je proto nepřipustná (opakovaná). Dále stěžovatel argumentuje (odst. 16 kasační stížnosti), že stanovením povinné prohlídky místa plnění chtěl předejít výhodě, kterou by mohli mít lokální dodavatelé (kteří jsou již s místem seznámeni) oproti ostatním subjektům. I to stěžovatel uvedl již v žalobě a městský soud na to reagoval v bodu 48 napadeného rozsudku. Vysvětlil, že pokud se dodavatel prohlídky zúčastní, může mu to dopomoci podat lepší nabídku. Je ale plně na úvaze dodavatele, zda je pro něj prohlídka potřebná (či alespoň výhodná). Ani na tuto argumentaci stěžovatel nijak nereaguje, a jeho argumentace je proto i v tomto ohledu nepřipustná. Dále stěžovatel (odst. 18 kasační stížnosti) odmítá, že by měl obavy o správnost zadávací dokumentaci a opakuje, že povinnou prohlídku místa plnění stanovil kvůli komplikovanosti místa. I tímto argumentoval v žalobě a městský soud se s tím vypořádal v bodu 49 napadeného rozsudku, kde vysvětlil, že stěžovatelův poukaz na komplikovanost místa je vágní a pouze jeho argumentace naznačující obavy o správnost zadávací dokumentace nějak blíže vysvětluje, proč stanovil povinnou prohlídku. Tento důvod však neobstojí, protože zadavatel nemůže přenášet odpovědnost za správnost zadávacích podmínek na dodavatele. Stěžovatel opět na důvody městského soudu nijak nereaguje.

[17] Přípustná je argumentace stěžovatele (odst. 27) tím, že se městský soud nevypořádal s jeho žalobní argumentací o tom, že stanovil náhradní termín prohlídky. Stěžovatel touto kasační námitkou fakticky vytýká napadenému rozsudku nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zakládá právě mj. skutečnost, že městský soud nevypořádá veškeré žalobní námitky (rozsudky NSS ze dne 28.

pokračování

8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS; ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS; či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). To se však v tomto případě nestalo. Městský soud v bodu 50 napadeného rozsudku uvedl, že podmínka vytvářela překážku hospodářské soutěže z toho důvodu, že potenciální uchazeč mohl podat svou nabídku i bez prohlídky místa plnění, a podmínka jej tak mohla odradit. Na tomto závěru – dle městského soudu – náhradní prohlídka nic nemění. Dle městského soudu tedy nešlo o to, že byl jeden termín prohlídky, ale o to, že byla prohlídka (ať již řádná či náhradní) povinná. Na tuto argumentaci stěžovatel opět nijak nereaguje.

[18] Přípustné kasační námitky tak tvoří především závěr argumentace ke zjištění A.1. Tam stěžovatel argumentuje, že odkaz městského soudu na komentářovou literaturu (podle níž nelze prohlídku místa plnění stanovit jako povinnou) nevylučuje jeho postup. Jedná se totiž pouze o soukromý názor autorů komentáře, a navíc komentář nijak nepracuje s možností případné porušení postihnout. Tato argumentace není důvodná. Městský soud nestavěl své názory primárně na komentáři. Stavěl je primárně na znění zákona. Závěry plynoucí z uvedeného komentáře byly jen doplňujícím argumentem. Jistě se jedná o soukromý názor autorů komentáře, ale to nic nemění na jeho (podpůrné) použitelnosti. Obdobně na věci nic nemění to, že komentář přímo nezmiňuje možnost zadavatele postihnout. Možnost nevyplatit část dotace plyne ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Skutečnost, že možnost nevyplacení části dotace komentář na daném místě nezmiňuje, na věci nic nemění (ostatně není ani důvod, aby ji komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek zmiňoval či jakkoliv rozebíral). Dále stěžovatel argumentuje, že pokud by porušil zákon o zadávání veřejných zakázek, postihl by jej Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. S obdobnými argumenty se ale již judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně vypořádávala a nikdy je neshledala důvodné (rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS, body 51-58). Stručně lze její závěry shrnout tak, že režim rozhodování o dotacích je nezávislý na režimu rozhodování o přestupcích dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Orgán rozhodující o dotacích proto nemusí vyčkávat na to, zda Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uloží pokutu za porušení zákona o zadávání veřejných zakázek. Skutečnost, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zadavatele nepotrestá, tedy nepředstavuje „důkaz“ toho, že zadavatel zákon o zadávání veřejných zakázek neporušil. Stěžovateli se tak nepodařilo zpochybnit jakýkoliv závěr městského soudu ohledně zjištění A.1.

III. 2) Zjištění A.2 (zahrnutí dodávky zařízení velkokuchyní)

[19] Ke zjištění A.2 stěžovatel (odst. 23-24 kasační stížnosti) předně argumentuje, že zahrnutí dodávek zařízení velkokuchyní do veřejné zakázky na stavební práce nevytvářelo bezdůvodné překážky hospodářské soutěže ve smyslu § 36 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zakázku totiž nebylo možné dělit. V případě zařízení velkokuchyní bylo třeba důkladně plánovat rozmístění přívodů elektrické energie, vody, plynu a odtoku odpadních vod. Takto však již stěžovatel argumentoval v žalobě a městský soud se s těmito argumenty vypořádal v bodech 52-54 napadeného rozsudku. Uvedl, že samotná potřeba plánovat rozvody nebrání rozdělení veřejné zakázky. Navíc dodavatel gastrovybavení mohl věc konzultovat s dodavatelem stavebních prací. Stěžovatel na tyto důvody městského soudu nijak nereaguje, a jeho argumentace je tak nepřípustná. Dále stěžovatel argumentuje (odst. 25 kasační stížnosti) povinností dodržovat HACCP systémy. I tím argumentoval již v žalobě

a napadený rozsudek k tomu v bodě 55 uvedl, že je běžné, že zboží a služby musí splňovat nějaké normy či standardy. Stěžovatel mohl po dodavatelích požadovat prokázání, že jsou schopni normu či standard dodržet. Není to však důvod pro spojení nesouvisejících plnění do jedné zakázky. Stěžovatel na vypořádání městského soudu reaguje s tím, že netvrdil, že povinnost dodržovat HACCP systémy je jediným důvodem pro nedělitelnost zakázky; jde pouze o jeden z důvodů. Tato argumentace však nijak závěry městského soudu nezpochybňuje. Dále stěžovatel (odst. 26 kasační stížnosti) odkazuje na jiné projekty, v nichž mělo být postupováno obdobně. Tím argumentoval již v žalobě a městský soud k tomu v bodu 57 napadeného rozsudku uvedl, že k těmto projektům stěžovatel neuvedl žádné informace, takže nelze jejich podobnost posoudit. Ani v kasační stížnosti stěžovatel potřebné informace neuvedl. Dále se stěžovatel vymezuje proti použitelnosti (respektive proti tomu, že by byly v jeho neprospěch) dvou rozsudků Krajského soudu v Brně (sp. zn. 62 Af 7/2010 a 62 Af 57/2011) a jednoho rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (čj. S0416/2017/VZ-34991/2017/523/HVO). Městský soud však z žádného z těchto rozhodnutí na rozdíl od žalovaného nevycházel. Není to tedy tak, že by napadený rozsudek na základě uvedených rozhodnutí dospěl k závěrům nepříznivým pro stěžovatele. I tato argumentace se tak míjí s rozhodovacími důvody městského soudu a je nepřipustná.

[20] Přípustná je naopak argumentace stěžovatele uplatněná v závěru části kasační stížnosti ke zjištění A.2 (odst. 30-35 kasační stížnosti). Tam stěžovatel navazuje na svou žalobní argumentaci ohledně alternativního rozdělení veřejné zakázky. Stěžovatel v žalobě tvrdil, že i pokud by se měla daná zakázka dělit, bylo by třeba samostatně zadat pouze část zařízení velkokuchyní. Část těchto zařízení je totiž součástí stavebních prací, protože jsou buď zcela nebo částečně zabudovány do stavby, případně je jejich dodávku nezbytné zajistit společně se stavbou. Pokud se takto odečte část dodávek zařízení, která by byla poskytnuta společně se stavebními pracemi, zbude pouze menší část dodávek zařízení (stoly, elektronika, nádoby a tak podobně). Kdyby se tato část zakázky zadávala samostatně, jednalo by se stále o zakázku podlimitní či dokonce o zakázku malého rozsahu. Každopádně by oznámení o zahájení zadávacího řízení nemuselo být zveřejněno v Dodatku k Úředním věstníkům Evropské unie (TED). Městský soud se s touto žalobní argumentací v odst. 58-60 napadeného rozsudku neztotožnil. Argumentaci stěžovatele považoval za vnitřně rozpornou. Stěžovatel podle městského soudu na jednu stranu tvrdil, že celá zakázka byla nedělitelná a na stranu druhou prosazoval ještě užší dělení samotných dodávek zařízení velkokuchyní. Každopádně stěžovatelovo rozdělení na dodávky, které jsou součástí stavebních prací (protože mají být částečně či úplně zabudované nebo je třeba je zajistit společně se stavbou), a dodávky, které součástí stavebních prací nejsou, soud považoval za nepodložené. Navíc se jeho výpočty opíraly o tabulku označenou jako kontrolní rozpočet. Nebylo pak možno ověřit, zda tabulka skutečně vychází z dokumentace k veřejné zakázce. Každopádně částky se liší od částek uváděných pro danou zakázku. V kasační stížnosti (odst. 30 a 34) stěžovatel poukazuje na to, že jeho argumentace nijak vnitřně rozporná není. Stěžovatel takto dodávky rozdělil jen proto, aby ukázal, že i pokud by zakázka na dodávky měla být zadána samostatně, stále by se jednalo o zakázku podlimitní (či dokonce zakázku malého rozsahu).

[21] Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu v tom, že jeho argumentace v žalobě rozporná nebyla. Stěžovatel předně argumentoval, že zakázka jako celek byla nedělitelná. I pokud by však měla být nějak dělena, nevedlo by to k zadání nadlimitní zakázky. Šlo tedy

pokračování

o alternativní argumentaci, na níž nebylo nic vnitřně rozporného. Přesto ale závěry městského soudu ob stojí. S městským soudem je totiž nutno souhlasit v tom, že argumentace stěžovatele je nepodložená a z pohledu Nejvyššího správního soudu není ani dostatečně určitá. Stěžovatel sice v žalobě uvedl, že část dodávek by musela být součástí stavebních prací, tyto části však nijak neupřesnil a už vůbec svá tvrzení neprokázal. Z jeho žalobních tvrzení lze dovodit maximálně to, že se domnívá, že pokud je nějaké zařízení alespoň částečně zabudováno do stavby, je nutně součástí stavebních prací. Není ale zřejmé, co stěžovatel myslí oním „zabudováním“ do stavby. Vzhledem k předmětu dodávek (zařízení velkokuchyně) lze vyrozumět, že by mohl myslet, že zařízení bude určitým způsobem do stavby upevněno. Je však poměrně běžné, že dodávky jsou nějakým způsobem do stavby upevněny. To neznámá, že by tyto dodávky musely být nutně součástí zakázky na stavební práce. Například tedy kuchyňská linka bude zpravidla do stavby upevněna; přesto však takovou linku budou dodávat spíše dodavatelé kuchyní či jiného gastronomického vybavení než dodavatelé stavebních prací. Lze si však jistě představit i takové zařízení velkokuchyně, které bude tak úzce konstrukčně spojeno se samotnou stavbou, že bude na místě, aby bylo součástí stavebních prací. Pokud se mělo o taková zařízení jednat v nyní řešené věci, měl to stěžovatel nejpozději v žalobě vysvětlit. Měl popsat jednotlivá zařízení, která podle něj tvořila součást stavebních prací a vysvětlit, jak tato zařízení se samotnou stavbou konstrukčně souvisela. Stěžovatel však pouze rozdělil dodávky zařízení na dvě skupiny podle toho, zda je zařízení alespoň částečně do stavby zabudováno (přičemž, jak již bylo uvedeno, ani nevysvětlil, co oním zabudováním myslí). V kasační stížnosti pak stěžovatel k těmto otázkám neuvádí nic. Argumentuje (kromě níže řešeného odkazu na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v jiné věci) pouze tím, že jeho tvrzení nejsou vnitřně rozporná. S tím sice lze souhlasit (jak bylo vysvětleno výše); nic to ale nemění na tom, že nejsou podložená a dostatečně určitá.

[22] V kasační stížnosti (odst. 31-33) stěžovatel dále argumentuje především odkazem na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci *SPŠ strojní a elektrotechnická v Ústí nad Labem*. V něm byly jednotlivé dodávky rozděleny do skupin (poměrně úzkých) a na základě takového rozdělení Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dospěl k závěru, že žádná skupina dodávek není nadlimitní veřejnou zakázkou. Městský soud použitelnost tohoto rozhodnutí odmítl a s jeho závěry se neztotožnil. Připustil, že některé skupiny dodávek (truhlářské vybavení či automobily) mohly představovat samostatné zakázky. V jiných případech (počítače, zařízení pro 3D skenování, tiskárny a kopírky, software) se však dle soudu jednalo o jeden funkční celek. Nicméně dané rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebylo předmětem soudního přezkumu. V kasační stížnosti stěžovatel argumentuje, že se soud s rozhodnutím vypořádal nedostatečně.

[23] Část argumentace stěžovatele se s důvody městského soudu mýjí. Argumentuje totiž tím, že soud nemá pravdu, když tvrdí, že školní kuchyně, odborné učebny a laboratoře byly v odkazovaném rozhodnutí funkční celky, jelikož zakázka zahrnovala i automobily či běžný nábytek. Když však městský soud zmiňoval školní kuchyně, učebny a laboratoře nepoukazyval na odkazované rozhodnutí, ale na nyní řešenou věc (kuchyně v odkazovaném rozhodnutí řešeny ani nebyly). Co se automobilů týče, tak sám městský soud uvedl, že jejich dodávka by byla samostatnou zakázkou.

[24] Dané části kasační stížnosti lze však rozumět i tak, že stěžovatel spíše obecně argumentuje podobností odkazovaného rozhodnutí s nyní řešeným případem a domáhá se jeho použití na nyní řešenou věc. Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí s městským soudem, že závěry rozhodnutí ve věci *SPŠ strojní a elektrotechnická v Ústí nad Labem* nelze na nyní řešenou věc přenést. V rozhodnutí *SPŠ strojní a elektrotechnická v Ústí nad Labem* provedl dodavatel určité seskupení dodávek do různých skupin, které by představovaly samostatné zakázky, a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se s tímto rozčleněním ztotožnil. Pro nynější věc má však odkazované rozhodnutí omezenou relevanci. Jednalo se vesměs o rozdílné dodávky. Jediný překryv spočívá v tom, že v obou případech byl řešen mimo jiné laboratorní nábytek. Zadavatel ale v odkazovaném případě rozčlenění do skupin neprováděl podle toho, zda je dodávka nějakým způsobem připevněna ke stavbě. Členil dodávky podle poptávaných věcí (například tedy oddělil tiskárny a počítače). Argumentaci stěžovatele o tom, že má být zařízení velkokuchyní děleno podle toho, zda je konkrétní zařízení upevněno ke stavbě, tak odkazované rozhodnutí nijak nepodporuje. Každopádně pak platí, že jednotlivé rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nezakládá ustálenou správní praxi, která by mohla založit u stěžovatele legitimní očekávání, že postupuje v souladu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 95/2013-31, bod 22). Ani rozhodnutí ve věci *SPŠ strojní a elektrotechnická v Ústí nad Labem* tedy závěry městského soudu nezpochybňuje.

[25] Závěrem této části kasační argumentace pak stěžovatel uvádí, že si naopak protiřečí městský soud, když na jednu stranu uvádí, že zakázka školní kuchyně nebyla natolik specifická, aby byla nedělitelná, a zároveň, že školní kuchyně tvoří jeden funkční celek. Byť se možná v tomto ohledu městský soud nevyjádřil zcela přesně, je podle Nejvyššího správního soudu jasné, co těmito tvrzeními myslel. Závěry městského soudu je třeba chápat tak, že zakázka stavebních prací a zařízení velkokuchyní nebyla dohromady tak specifická, aby stejný dodavatel musel zajišťovat jak stavební práce, tak zařízení velkokuchyní. Na stranu druhou další dělení dodávek zařízení velkokuchyní na samostatné zakázky (jejichž předpokládána hodnota by se dle § 18 zákona o zadávání veřejných zakázek nescítala) na místě dle městského soudu nebylo. Ani v tomto ohledu neshledává Nejvyšší správní soud žádný rozpor, který by měl vést ke zrušení napadeného rozsudku

[26] Stěžovateli se tak nepodařilo zpochybnit závěry městského soudu ohledně zjištění A.2.

III. 3) Zjištění A.3 (zahrnutí dodávky učebních pomůcek a vybavení učeben)

[27] Sporné otázky ohledně zjištění A.3 byly většinou shodné či obdobné jako sporné otázky ohledně zjištění A.2. Městský soud tedy v tomto směru primárně odkázal na své závěry ohledně zjištění A.2. Tomu odpovídá i kasační argumentace, která rovněž především odkazuje na část kasační stížnosti vztahující se ke zjištění A.2. Nejvyšší správní soud tedy v první řadě rovněž odkazuje na vypořádání uvedené výše, které reaguje na shodnou podstatu kasační argumentace stěžovatele.

[28] Specificky ke zjištění A.3 pak stěžovatel argumentuje pouze tím, že důvodně předpokládal, že vybavení učeben bude pevně zabudováno do podlah, případně do zdí. Toto vybavení tak mělo být pevnou součástí stavby, a tedy mělo být zcela vázáno na průběh

pokračování

stavebních prací. Jedná se zejména o pracovní stoly zapuštěné do podlahy, ke kterým jsou vedeny sítě potřebné k jejich užití. Stěžovatel poukazuje i na specifčnost vybavení odborných učeben oproti běžným učebnám; u odborných učeben je napojení pracovních ploch na sítě naprosto nezbytné. Stejně však stěžovatel argumentoval již v žalobě a městský soud se s touto argumentací v bodu 62 napadeného rozsudku vypořádal. Městský soud uvedl, že ani u odborných učeben neznamená nutnost připojení určitých prostor na rozvody to, že by musely být dodávky vybavení součástí zakázky na stavební práce. Rozhodující není ani to, že rozvody budou vedeny ke stolům pevně zapuštěným do podlahy. Stěžovatel totiž mohl zavázat všechny zúčastněné dodavatele ke spolupráci a koordinaci. Stoly tak mohly být dodávány v návaznosti na provádění stavebních prací a v případě zpoždění stavebních prací by byla odložena i dodávka stolů. Stěžovatel v kasační stížnosti na důvody uvedené městským soudem nereaguje a pouze opakuje svou žalobní argumentaci. Jde proto opět o nepřipustnou kasační argumentaci.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Žádná z přípustných kasačních námitek není s ohledem na výše uvedené důvodná, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. března 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu