



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **Městská část Praha 1**
sídlem Vodičkova 681/18, Praha
zastoupeného advokátem Mgr. Petrem Práškem
sídlem Sámova 410/28, Praha 10

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2021, čj. ÚOHS-33739/2021/163/MBr

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyní je městská část hlavního města Prahy. Ta v době od srpna 2016 do července 2018 uzavřela postupně celkem 6 smluv se společností TaK Architects, s. r. o., a to na projektovou a inženýrskou činnost týkající se rekonstrukce veřejného prostoru v oblasti Anenského náměstí a tzv. Anenského trojúhelníku. Šlo o zakázky malého rozsahu, jejichž předpokládaná hodnota jednotlivě nedosahovala zákonem stanoveného finančního limitu.

Proto na ně žalobkyně nevypsala zadávací řízení, ale poptala plnění vždy přímo u vybraného dodavatele. Její postup prověřil na základě podnětu od třetí osoby Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (žalovaný) a dospěl k závěru, že všech šest zakázek tvořilo jeden funkční celek a že byly zadány ve vzájemné časové souvislosti. Proto měla žalobkyně jejich předpokládané hodnoty sečíst. V součtu by tyto zakázky již přesáhly limit 2 mil. Kč odlišující zakázky malého rozsahu od podlimitních zakázek a žalovaná tak měla povinnost je zadat v některém druhu zadávacího řízení. Jelikož tak neučinila a mohla tím ovlivnit výběr dodavatele, dopustila se přestupku. Za to jí žalovaný uložil rozhodnutím ze dne 6. 9. 2021 pokutu ve výši 70 000 Kč (dále též „rozhodnutí o přestupku“).

2. Rozklad žalobkyně proti citovanému rozhodnutí zamítl předseda žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „rozkladové rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 25. 1. 2022.

II. Argumentace žalobkyně

3. Žalobkyně navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Nepopírá místní a funkční souvislost všech šesti veřejných zakázek, ale zpochybňuje souvislost časovou. Vysvětluje, že většina jejího území je památkově chráněná (včetně oblasti Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku). To značně limituje možnost realizace různých stavebních projektů. V minulosti také již žalobkyně mnohokrát dospěla na základě předběžných průzkumů k závěru, že zamýšlený projekt je buď zcela nerealizovatelný, nebo příliš nákladný, a na základě toho od něj upustila, aniž by vůbec nechala zpracovat projektovou dokumentaci. Z toho vyplývá, že když v roce 2016 zadávala první tři veřejné zakázky (šlo o přípravné a průzkumné práce, podklady pro územní řízení), tak ještě vůbec nemohla vědět, zda se vůbec budou realizovat následné zakázky (šlo o podklady pro stavební řízení, projektovou dokumentaci stavby, inženýrskou činnost, rozšířený stavebně-historický průzkum, návrh dopravního značení). Záleželo to právě na výstupech zakázek z roku 2016, tedy na výsledcích průzkumů, na vyjádřeních orgánů památkové péče a na vydaném územním rozhodnutí. Teprve ty daly odpověď na otázku, zda je realizace dalších kroků proveditelná a také smysluplná s ohledem na rozpočtové možnosti žalobkyně.
4. Žalovaný posoudil věc v rozporu se svou dosavadní praxí. V rozhodnutí čj. ÚOHS-S0112/2019/VZ-14495/2019/511/Mch, sám konstatoval, že pokud není časová souvislost dána realizací v tomtéž období nebo v časově blízkém období, popř. v časové návaznosti jednotlivých zakázek, tak ji lze dovodit jen z toho, že „*zadavatel v době zadávání určitého plnění již prokazatelně závazně plánoval, že v dohledné budoucnosti bude realizovat konkrétní plnění s totožným či obdobným předmětem. Musí však jít o konkrétní prokazatelný záměr realizace, plynoucí například ze schváleného plánu investic, rozpočtu apod. Pouhé povědomí zadavatele o tom, že někdy v blíže neurčené budoucnosti bude potřeba určité obdobné plnění realizovat, přičemž konkrétní dobu plnění, resp. to, zda vůbec k jeho realizaci fakticky dojde, nelze s jistotou určit, pro naplnění podmínky časové souvislosti nestačí.*“. A právě to je případ žalobkyně. Časová souvislost mezi zakázkami žalobkyně není jasně patrná a žalovaný ji dovozoval výhradně z jejich obsahu (který obvykle svědčí jen o funkční souvislosti). Učinil při tom zkratkovitou úvahu, že jakmile žalobkyně zahájila kroky vedoucí k případné realizaci investiční akce, musí ji automaticky také úspěšně dokončit a nemůže se rozhodnout, že lokalitu jednoduše nechá v původním stavu. Tím popírá svobodu rozhodování zadavatele, a to bez jakékoliv opory v právních předpisech a v rozporu s běžnou praxí obcí a měst. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Stejně tak doba platnosti územního rozhodnutí (2

roky), o kterou se žalovaný rovněž opíral, neprokazuje nic víc, než že pokud by se žalobkyně rozhodla v přípravě investice pokračovat, musela by to stihnout v této době.

5. Žalovaný nezjistil řádně skutkový stav věci. V přestupkovém řízení musí obviněnému prokázat vinu orgán veřejné moci. Žalovaný však žádné důkazy stran toho, jaké informace měla žalobkyně v roce 2016 k dispozici, neprovedl. A žalobkyně dodává, že neexistuje žádné rozhodnutí ani zápis z jednání jejího zastupitelstva ani rozpočet či plán investic schválený její radou, jež by svědčily o tom, že žalobkyně měla již v roce 2016 záměr provést rekonstrukci prostor Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku, resp. že plánovala realizovat všechny veřejné zakázky zadané v letech 2017 a 2018. Rozhodnutí je i v tomto směru založeno na nepodložené domněnce, a tudíž je nepřezkoumatelné. V případě pochybností o průběhu skutkového děje by měla dostat přednost zásada „v pochybnostech ve prospěch obviněného“ (*in dubio pro reo*).
6. Konečně žalobkyně namítá, že ji žalovaný postihl za nesplnění povinnosti, která není proveditelná. Bez znalosti výstupů prvních tří zakázek zadáných v roce 2016 neměla jak posoudit nejen potřebu, ale ani rozsah a časový rámec dalších prací. Nemohla by tudíž u zakázky č. 4 (jež byla svým objemem největší – šlo o architektonickou studii, dokumentaci pro stavební řízení a pro provedení stavby a související inženýrskou činnost) stanovit ani zadávací podmínky, ani okamžik zahájení zadávacího řízení (k tomu podotýká, že délka územního řízení je na území hlavního města Prahy naprosto nepředvídatelná). V důsledku dynamického růstu cen projekčních prací v čase by tak žalobkyně nemohla určit ani předpokládanou hodnotu této veřejné zakázky. Jestliže tedy hodnota zakázky byla neznámá, pak matematickou operaci spočívající v sečtení hodnoty všech plánovaných veřejných zakázek nebylo vůbec možné provést. Jakou hodnotu měla žalobkyně jako zadavatel vlastně k ceně veřejných zakázek z roku 2016 přičíst, resp. jak ji měla zjistit, to žalovaný ve svém rozhodnutí nijak nerozvádí. Zákon přitom neumožňuje přičítat nějakou paušální či pouze rámcově odhadnutou částku.

III. Argumentace žalovaného

7. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Doplňuje, že žalobkyně sice nemohla předem znát přesnou cenu veřejné zakázky č. 4, ale mohla její přibližnou předpokládanou hodnotu buď odhadnout (podle svých zkušeností a typu poptávaného plnění), nebo mohla provést průzkum trhu, případně ji mohla zjistit jiným vhodným způsobem.

IV. Řízení před krajským soudem

8. Ve věci proběhlo dne 25. 1. 2024 na žádost žalobkyně ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obě strany při něm setrvaly na svých stanoviscích. Soud při jednání zamítl návrhy důkazů, které žalobkyně vznesla, jelikož je shledal nadbytečnými.
9. Záписы z jednání zastupitelstva obce z let 2015 a 2016 a usneseními rady obce z týchž let chtěla žalobkyně prokázat, že se v nich nenachází žádný důkaz o tom, že by některý z těchto dvou jejích orgánů schválil realizaci rekonstrukce Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku nebo že by na tuto akci dokonce vyčlenil prostředky z rozpočtu městské části. Krajský soud ale shledal, že záměr žalobkyně lze dovodit z jiných důkazů a nepovažoval tak za nutné přesvědčit se o pravdivosti žalobkynina tvrzení.

10. Článek uveřejněný na zpravodajském serveru Hospodářských novin měl podložit tvrzení žalobkyně, že délka územního řízení v Praze je naprosto nepředvídatelná. Krajský soud shledal, že i kdyby tomu tak bylo, tato skutečnost nemá na posouzení věci žádný vliv.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba **není důvodná.**

Skutková zjištění

12. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu (v němž soud ověřoval skutečnosti, které byly podle žalobkyně sporné), a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
13. Žalobkyně uzavřela v období od 1. 8. 2016 do 12. 7. 2018 šest samostatných smluv, jejichž účelem bylo zajistit projekční práce (průzkum a vypracování projektové dokumentace) a inženýrskou činnost související s rekonstrukcí veřejných prostor v oblasti Anenského náměstí a tzv. Anenského trojúhelníku (prostoru ohraničeného ulicemi Karoliny Světlé a Smetanovo nábřeží).
14. **Veřejná zakázka č. 1:** Na základě cenové nabídky ze dne 17. 7. 2016 od dodavatele TaK Architects, s. r. o., IČO 28503864, objednala žalobkyně dne 1. 8. 2016 zajištění průzkumů pro projektovou dokumentaci rekonstrukce veřejných prostor lokality Anenský trojúhelník. Konkrétně mělo jít o geologický průzkum podloží, zajištění podkladů od správců sítí a případný doplňkový průzkum uložení sítí, stavebně-historický průzkum, dendrologický průzkum, archeologický průzkum a geodetické zaměření pozemku. Dohodnutá cena byla 193 500 Kč bez DPH. Dodávka měla proběhnout do 30. 9. 2016.
15. **Veřejná zakázka č. 2:** Na základě cenové nabídky ze dne 17. 7. 2016 od dodavatele TaK Architects objednala žalobkyně dne 1. 8. 2016 zajištění inženýrské činnosti související s projektovou dokumentací pro územní řízení na rekonstrukci veřejných prostor lokality Anenský trojúhelník. Dohodnutá cena byla 150 000 Kč bez DPH. Dodávka měla proběhnout do 25. 11. 2016.
16. **Veřejná zakázka č. 3:** Na základě cenové nabídky ze dne 17. 7. 2016 od dodavatele TaK Architects objednala žalobkyně dne 1. 8. 2016 vypracování projektové dokumentace pro územní řízení na rekonstrukci veřejných prostor lokality Anenský trojúhelník. Dohodnutá cena byla 190 000 Kč bez DPH. Dodávka měla proběhnout do 31. 10. 2016.
17. **Veřejná zakázka č. 4:** Dne 17. 3. 2017 uzavřela žalobkyně s dodavatelem TaK Architects smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo zpracování projektové dokumentace rekonstrukce veřejných ploch Anenský trojúhelník a rekonstrukce Anenského náměstí včetně provedení veškeré inženýrské činnosti a zajištění územního rozhodnutí/souhlasu a stavebního povolení/souhlasu s ohlášením stavby. Dohodnutá cena byla 1 878 000 Kč bez DPH. Dodávka měla proběhnout do 30. 6. 2017.
18. **Veřejná zakázka č. 5:** Na základě cenové nabídky ze dne 9. 3. 2017 od dodavatele TaK Architects objednala žalobkyně dne 23. 8. 2017 vypracování rozšířeného stavebně-historického průzkumu oblasti Betlémská čtvrť (úsek Betlémská – Smetanovo nábřeží). Dohodnutá cena byla 118 000 Kč bez DPH. Dodávka měla proběhnout do 10. 9. 2017.
19. **Veřejná zakázka č. 6:** Na základě cenové nabídky ze dne 2. 7. 2018 od dodavatele TaK Architects objednala žalobkyně dne 12. 7. 2018 zpracování projektové dokumentace

dopravního značení včetně inženýrské činnosti nezbytné pro realizaci akce „Revitalizace Anenského náměstí, Praha 1 – Staré Město“. Dohodnutá cena byla 59 000 Kč bez DPH. Dodávka měla proběhnout do 17. 8. 2018.

20. Místo plnění bylo u všech zakázek v podstatě stejné, tj. Karolíny Světlé, Anenské náměstí, Praha 1.

Právní úprava a judikatura

21. Pro věc je stěžejní výklad § 18 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Ten uvádí, že je-li veřejná zakázka rozdělena na části, stanoví se její předpokládaná hodnota podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána v jednom nebo více zadávacích řízeních [§ 18 odst. 1 písm. a) zákona]. Součet předpokládaných hodnot jednotlivých částí musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě vyjmenovaných výjimek – přičemž žalobkyně netvrdí, že by mezi ně její případ spadal – musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky (§ 18 odst. 2 zákona).
22. Pokud jde o předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, tu zákon definuje jako zadavatelem předpokládanou výši úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřenou v penězích (§ 16 odst. 1 zákona). Stanoví se k okamžiku zahájení zadávacího řízení, nebo k okamžiku zadání veřejné zakázky, pokud nebyla zadána v zadávacím řízení (§ 16 odst. 5 zákona).
23. A co se myslí postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky, to je zřejmé z dalších ustanovení zákona. Pouze veřejnou zakázku malého rozsahu není zadavatel vůbec povinen zadat v zadávacím řízení (§ 31 zákona), přičemž za takovou se v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby považuje veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší než částka 2 000 000 Kč [podle § 27 písm. a) zákona]. Zakázku na dodávky nebo na služby, která tuto hodnotu přesahuje, ale nedosahuje limitu podle § 25 zákona, označuje právní úprava za podlimitní veřejnou zakázku (§ 26 odst. 1 zákona). Tu musí zadavatel zadat v podlimitním režimu podle části třetí zákona, pokud ji nezadáva ve zjednodušeném režimu, nebo u ní neuplatnil výjimku z povinnosti zadat ji v zadávacím řízení – splnění těchto podmínek opět žalobkyně netvrdí (§ 26 odst. 2 zákona).
24. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele, a zadá veřejnou zakázku nebo uzavře rámcovou dohodu.
25. Nejvyšší správní soud vychází při zkoumání, zda se v daném případě jedná o jedinou veřejnou zakázku rozdělenou na části, nebo naopak o více veřejných zakázek, zejména z toho, zda zakázky byly vedeny jednotným cílem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, čj. 7 As 211/2015-31, *obec Hrádek*). Zkoumá se tedy, zda plnění z jednotlivých uzavřených smluv byla samostatně s to dosáhnout záměru předpokládaného zadavatelem. Pokud ne, tak potom požadavek, aby k nim zadavatel přistupoval jako k jediné veřejné zakázce, omezuje jeho smluvní volnost zcela adekvátně a nezasahuje do jeho práva na samosprávu. Výjimku z tohoto pravidla představuje situace, kdy potřeba provést některé práce podle navazující smlouvy vyvstala až v průběhu plnění zakázky z předchozí smlouvy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, čj. 9 As 205/2022-51, *obec Čeladná*).

26. Krajský soud v Brně už se zabýval případem, který se skutkově značně podobal nynější kauze (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2023, čj. 62 Af 38/2022-265, *hlavní město Praha*). Jednalo se o rekonstrukci haly č. 24 v areálu Pražské tržnice. Hlavní město Praha uzavřelo bez zadávacího řízení dvě samostatné smlouvy na dvě různá plnění s dvěma různými dodavateli. V první smlouvě objednalo architektonickou studii, ve druhé pak projektovou dokumentaci k téže stavbě. Zdejší soud konstatoval, že posouzení „*musí vycházet z kritérií funkčního celku a časové souvislosti, musí zohledňovat smysl a účel právní úpravy, nesmí atakovat zásady, na nichž je zákon o zadávání veřejných zakázek vystavěn, a nesmí být nástrojem k obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek*“. Proto soud na věc nahlížel prizmatem „*obecného předpokladu, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož hodlá-li zadavatel provést rozsáhlou rekonstrukci stavebního objektu, pak bezesporu předpokládá, že tento stavební záměr bude realizován na základě souboru odborné dokumentace (kupř. právě architektonické studie a projektové dokumentace)*“. Soud zdůraznil, že rozhodující budou vždy konkrétní skutkové okolnosti. V daném případě ovšem „*studie nebyla jen rámcovým podkladem, z něhož by konkrétní žalobcův záměr ve vztahu k rekonstruovanému objektu teprve mohl vyplynout, nýbrž součástí souboru konkrétních dokumentů (potřebných jako celek) v situaci, kdy žalobce byl pro konkrétní záměr již rozhodnut a měl o něm jasnou představu (včetně konkrétních požadavků na úpravy a vybavení objektu) a kdy také musel vědět, že dokumenty bude potřebovat jedině jako celek*“.
27. Pro nynější věc je podstatné i to, že krajský soud ve výše citovaném rozsudku odmítl argumentaci žalobce, že v době zadání veřejné zakázky na vypracování architektonické studie nevěděl, zda mu bude stavební záměr povolen ze strany orgánu památkové péče, a tedy zda bude potřeba vypracovat také projektovou dokumentaci. Podle krajského soudu „*nejistota zadavatele ohledně skutečné realizace určitého plnění ještě nečiní z takového plnění samostatnou veřejnou zakázku*“.

Právní posouzení

28. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247).
29. Námitky žalobkyně poukazující na údajnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí mají ve skutečnosti povahu nesouhlasu s argumentací žalovaného. Žalobkyně označuje jeho úvahy za zkratkovité a nepodložené, a z těchto důvodů s nimi polemizuje. Je tedy zřejmé, že důvody, na nichž žalovaný své rozhodnutí založil, v něm jsou obsaženy a pro žalobkyni je toto odůvodnění zjevně srozumitelné, byť se ním neztotožňuje.
30. Pokud jde o samotné věcné posouzení, žalobkyně podle krajského soudu zcela zjevně nemá pravdu a její argumentace je nepřesvědčivá. Sama uznává místní a funkční souvislost všech šesti veřejných zakázek, které zadala jako zakázky samostatné. Svou obranu se snaží založit

pouze na chybějící souvislosti časové. Ano, je pravda, že v dosavadních případech řešených ve výše citovaných rozsudcích správních soudů byla časová souvislost snadno odvoditelná, neboť realizace jednotlivých plnění podle uzavřených smluv na sebe bezprostředně časově navazovala. Naproti tomu žalobkyně objednala sice první tři plnění v týž den, ale mezi předpokládaným odevzdáním posledního z nich a uzavřením smlouvy o dílo na čtvrtou, největší veřejnou zakázku následovala pauza v délce téměř čtyř měsíců. Pátá zakázka se sice se čtvrtou překrývala, ale mezi jejím předpokládaným dokončením a objednávkou posledního, šestého plnění uplynulo pro změnu téměř deset měsíců. Časovou souvislost však lze shledat i při vzájemném odstupu zadání jednotlivých zakázek v řádu měsíců (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2017, čj. 30 Af 53/2015-184, *Masarykova univerzita*). To potvrzuje i komentářová literatura a dosavadní praxe žalovaného (srov. bod 90 rozhodnutí o přestupku).

31. Krajský soud k tomu dodává, že čím volnější bude shledaná funkční souvislost mezi jednotlivými zakázkami, tím přísnější požadavky bude nutno klást na souvislost časovou. A naopak tam, kde spolu jednotlivé zakázky souvisí z funkčního a místního hlediska zcela jednoznačně a bez nejmenších pochybností, nemusí ani delší prodleva mezi jejich zadáním vést k přetržení časové souvislosti. A právě to je případ žalobkyně.
32. Jak správně dovodil už žalovaný, všech šest plnění, která žalobkyně objednala u společnosti TaK Architects tvoří dohromady logický celek a spojuje je jednotný cíl – projektová příprava rekonstrukce Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku. Jedná se o navazující kroky, přičemž realizace každého z nich je předpokladem pro krok následující a dokončení všech těchto kroků je nezbytné k dosažení konečného cíle, jímž bylo získat potřebná úřední povolení a mít projekt v takovém stavu, aby bylo možno podle něj zahájit fyzickou realizaci záměru. Jednotlivé zakázky samostatně by k dosažení tohoto výsledku předpokládaného zadavatelem vést nemohly. A nelze ani říci, že by snad potřeba realizovat některou ze zakázek byla pro zadavatele nečekaným překvapením, protože by vyplynula až z výstupů některé předchozí zakázky. Naopak, bylo zřejmé, že teprve realizace všech šesti zakázek ve výsledku umožní realizaci stavby, tedy provedení rekonstrukce Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku.
33. Žalobkyně se snažila krajský soud přesvědčit, že realizace prvních tří zakázek sledovala vlastní, relativně samostatný cíl, a to obstarat si dostatek podkladů pro rozhodnutí, zda má vůbec smysl pokračovat v navazujících krocích (stavební řízení apod.). Tvrdila, že na počátku záměru panovala velká nejistota ohledně toho, zda vůbec bude plánovaná rekonstrukce pro orgány památkové péče přijatelná, nakolik se kvůli požadavkům dotčených orgánů záměr prodraží a jestli bude v důsledku toho vůbec ve finančních možnostech žalobkyně jej uskutečnit.
34. Na tuto argumentaci nemohl krajský soud přistoupit. V každém rozsáhlém a dlouhodobém záměru je přítomen určitý prvek nejistoty. Dokonce i se znalostí požadavků dotčených orgánů a po vyčlenění příslušných prostředků z obecního rozpočtu by bylo možné tvrdit, že ještě stále není jisté, zda se záměr uskuteční. Například že nečekané archeologické nálezy v průběhu stavby mohou vyvolat nové požadavky památkářů nebo že změna v obsazení zastupitelstva může vést k přehodnocení priorit obce a k ustoupení od záměru a nasměrování financí jinam. Přistoupit na tuto logiku by znamenalo otevřít dokořán dveře účelovému rozdělování veřejných zakázek na části. V běžných situacích naopak musí platit předpoklad, že zadavatel má v úmyslu dotáhnout svůj záměr do vítězného konce. Při

úvahách o tom, zda se jedná o jedinou veřejnou zakázku, či nikoliv, je namístě vycházet z optimistické varianty, že zadavatel v této své snaze uspěje. A je tak potřeba do předpokládané hodnoty veřejné zakázky započítat všechna plnění, o kterých se v době vypsání první veřejné zakázky ví, že budou pro dosažení konečného cíle nezbytná. Jedině tento náhled je v souladu s cílem právní úpravy, tedy aby zadavatel se všemi vzájemně souvisejícími plněními, o nichž předem ví, že budou pro naplnění jeho záměru potřeba, zacházel z hlediska určení zadávacího režimu jako s jedinou veřejnou zakázkou.

35. Opačný náhled se může uplatnit jen ve zcela výjimečných situacích. Aby mohl soud uvažovat o tom, že snad měl záměr rekonstrukce Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku nějaké dvě části, z nichž první měla za cíl jen získat informace a podklady pro rozhodnutí zadavatele o tom, zda bude rekonstrukci realizovat, a teprve druhá směřovala k samotnému uskutečnění tohoto záměru, musela by mít nejistota zadavatele kvalifikovanou povahu. To znamená, že by okolnosti musely být natolik výjimečné a jejich konstelace vůči záměru natolik nepříznivá, že by skutečně panovala velká míra nejistoty, zda jej vůbec bude možné uskutečnit. A jelikož se jedná o výjimku z pravidla (o vyloučení jinak obecně platného předpokladu, že zadavatel od počátku hodlá svůj záměr dokončit), měl by to být zadavatel, kdo v rámci své procesní obrany nabídne potřebná tvrzení a důkazy o této vyšší míře nejistoty. To se žalobkyni v daném případě nezdařilo. Prvky nejistoty, které uvádí, jsou zcela běžné a jsou přítomny v každém podobném případě. Žalobkyně také netvrdí, natož aby prokázala, že časový odstup po realizaci prvních tří zakázek využila ke zhodnocení jejich výsledků a přijetí strategického rozhodnutí, zda a jak dále pokračovat. Na důvěryhodnosti ubírá její obraně i to, že sice tvrdí, ovšem nijak nedokládá, že prý od takto rozběhnutého stavebního záměru již někdy v minulosti upustila, ať již kvůli nedostatku prostředků nebo kvůli příliš přísným požadavkům památkářů. Ve výsledku tak soud nepřesvědčila, že by v jejím případě panovala nějaká mimořádná nejistota, kterou by musela odstraňovat samostatnou sérií tří prvních objednávek projekčních a inženýrských služeb od společnost TaK Architects.
36. Z dosud uvedené argumentace je tedy zřejmé, že spor mezi žalobkyní a žalovaným se nevede ani tak v rovině skutkové, jako spíše právní. Tvrzení žalobkyně, že dosavadní důkazy k prokázání její viny nepostačují, vychází totiž z mylného náhledu na to, co měl vlastně žalovaný povinnost prokázat. Pro závěr o vině postačovalo, že celkový záměr žalobkyně je zcela zřejmý již ze samotné povahy a obsahu poptávaných plnění. Údajná nejistota, zda se bude tento záměr skutečně realizovat „až do konce“, měla zcela běžnou povahu a nehrála tak v posouzení věci žádnou roli. A z toho důvodu nemusel žalovaný nijak zvlášť prokazovat, že žalobkyně již v roce 2016 najisto počítala s tím, že pro rekonstrukci Anenského náměstí a Anenského trojúhelníku získá stavební povolení a že ji fyzicky uskuteční. Skutková zjištění žalovaného tudíž pro posouzení věci zcela postačovala. Skutkový stav nevzbuzuje pochybnosti a pro uplatnění zásady *in dubio pro reo* tu tak nebyl žádný prostor.
37. A konečně se žalobkyně bránila tím, že splnit požadavky zákona, resp. žalovaného by v daném případě ani nebylo možné. Jelikož neznala předem stanoviska dotčených orgánů a jejich požadavky, jež mohly podstatně modifikovat podobu zamýšleného záměru, nebyla schopná stanovit předpokládanou hodnotu následných projekčních a přípravných prací. S ohledem na nejistou délku územního řízení (podle očekávání navíc značnou) nevěděla ani to, k jakému datu by měla předpokládanou hodnotu připravovaných veřejných zakázek stanovit.

38. Krajský soud považuje tato tvrzení za účelová. Zákon hovoří o „zadavatelem předpokládané výši úplaty za plnění veřejné zakázky“. Tím jasně dává najevo, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky není ničím víc než kvalifikovaným odhadem zadavatele. Jistě by měl tento odhad vycházet ze všech informací, které má v dané chvíli zadavatel k dispozici. A jistě by měl zadavatel využít všech rozumně dosažitelných možností k tomu, aby svůj odhad co nejvíce objektivizoval (typicky průzkumy trhu apod.). Může to být někdy těžké, ale jistě ne nemožné. Obrana žalobkyně je v tomto směru pouze hypotetická. Automaticky předpokládá, že žalovaný by po ní požadoval, aby předpokládanou hodnotu navazujících částí veřejné zakázky stanovila s lékárnickou přesností. To ovšem nevíme. Žalobkyně se zakázkami jako s jedním celkem nenakládala a vůbec se nepokusila v roce 2016 odhadnout předpokládanou hodnotu navazujících částí veřejné zakázky. Krajský soud žalobkyni ujišťuje, že pokud by tak učinila a přistoupila by k tomuto úkolu zodpovědně, tak před případnými excesivními požadavky ze strany žalovaného by ji ochránil.
39. Soud na závěr shrnuje, že ze správního spisu nade všechnu pochybnost vyplývá, že žalobkyně objednala u společnosti TaK Architects v letech 2016-2018 plnění, jež spolu navzájem úzce souvisela. Jednotný záměr zadavatele je tu natolik zřejmý, že ani určité časové prodlevy mezi některými objednávkami nemohou nic změnit na závěru, že šlo o jedinou veřejnou zakázku. Jelikož její celková hodnota překročila výši 2 mil. Kč, nešlo o zakázku malého rozsahu, a proto měla být každá její část zadána v některém z druhů zadávacího řízení určených pro podlimitní veřejné zakázky.

VI. Náklady řízení

40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. 1. 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu