



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Václava Štencla, MA, a Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., ve věci

žalobce: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, IČO 28076079  
sídlem Čerčanská 2023/12, 140 00 Praha  
zastoupený advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.  
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 18. 8. 2023,  
č. j. ÚOHS-R0088/2023/VZ-30813/2023/162,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 6. 2023, č. j. ÚOHS-23410/2023/500, shledal žalobce vinným ze spáchání dvou pokračujících přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023 (dále „ZZVZ“). Přestupků se měl žalobce dopustit pořízením služeb spočívajících v údržbě silnoproudých zařízení (první z přestupků) a služeb spočívajících v údržbě slaboproudých zařízení a telematických systémů (druhý z přestupků) na jednotlivých úsecích dálnic v období od 28. 1. 2019 do 6. 10. 2021, respektive od 14. 2. 2019 do 15. 9. 2021, na základě pravidelně uzavíraných smluv celkem od 10, respektive 13, různých dodavatelů, a to bez provedení zadávacího řízení nebo jiným možným postupem předvídaným v § 2 odst. 3 ZZVZ. Za uvedené přestupky uložil žalovaný žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč. Předseda žalovaného následně rozhodnutím ze dne 18. 8. 2023, č. j. ÚOHS R0088/2023/VZ-30813/2023/162, zamítl rozklad žalobce podaný proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.
2. Předmětem sporu je otázka, zda jednotlivá střediska správy a údržby dálnic (dále „SSÚD“) představovala provozní jednotky s funkční samostatností, a zda se tudíž předpokládaná hodnota veřejných zakázek měla stanovit na úrovni těchto jednotek dle § 17 odst. 2 ZZVZ. Žalovaný shledal, že SSÚD nebyla funkčně samostatná, a proto považoval u všech sporných veřejných zakázek za zadavatele přímo žalobce s tím, že jejich předpokládanou hodnotu měl žalobce určit ve svém souhrnu dle § 19 ZZVZ, a v důsledku toho měl zadat veřejné zakázky v zadávacím řízení (potažmo jiným postupem dle § 2 odst. 3 ZZVZ).

## II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, jestliže podrobněji nezkoumal faktický dopad metodického a koordinačního vedení žalobce. Na základě toho žalovaný nesprávně kvalifikoval proces „schvalování“ jako zásah žalobce do autonomních rozhodovacích procesů SSÚD. Ta splňují podmínky samostatného hospodaření s přidělenými finančními prostředky, samostatného rozhodování o realizaci veřejné zakázky i samostatného provádění zadávacího řízení. Žalobce si ponechává pouze funkci metodickou a koordinační a dohlíží na soulad procesu zadávání se ZZVZ a interními směrnici. To podle něj potvrzuje i předložený demonstrativní výčet veřejných zakázek s tím, že na formální nedostatky Odbor veřejných zakázek upozornil pouze v cca 3,5 % případů. I v případě zrušení poptávkového řízení věcně příslušný organizační útvar schvaluje pouze to, zda jsou pro to naplněny zákonné důvody a zda je zrušení objektivně odůvodněno. Možnost generálního ředitele rozhodnout o nerealizaci zakázky z důvodu nedostatku finančních prostředků se vztahuje pouze k mimořádné situaci, kdy by byl žalobci zkrácen celkový rozpočet, což dosud nenastalo. Schvaluje-li generální ředitel přímé zadání zakázky jednomu dodavateli, ověřuje pouze skutečnost, zda je použití této výjimky podloženo objektivními důvody. Ani ze strany ředitelů příslušných útvarů se nejednalo o schvalování ve smyslu vlastního rozhodovacího procesu, nýbrž pouze o posouzení souladu postupu SSÚD s právními předpisy. Naprosto izolovaná provozní jednotka nemůže v praxi reálně existovat. Žalobce situaci připodobňuje ke kontrole ze strany dotačních orgánů či schvalování realizace jednacího řízení bez uveřejnění ze strany ministerstev vládní komisí.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Shrnuje pak základní argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí, které vedou

k závěru, že sám žalobce v různé míře popírá naplnění jím uvedených tří podmínek funkční samostatnosti provozní jednotky. Zásahy ředitele věcně příslušného útvaru žalovaný nepovažuje za formální či kontrolní a metodickou činnost.

5. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou. V ní opakuje své stěžejní námitky a zejména zdůrazňuje, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav věci.

### III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, jímž soud dokazování neprovádí a nad jehož rámec nebylo potřeba provádět další dokazování. Z listin, které žalobce přiložil k žalobě, nebyla součástí správního spisu pouze směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 5/2018 v 4.1. Tou soud dokazování neprováděl proto, že to žalobce nejen výslovně nenavrhl, ale ani v žalobě neuvedl, že by z konkrétních ustanovení této verze směrnice měly vyplývat konkrétní závěry pro posuzovanou věc. Dokazování touto verzí směrnice by proto bylo nadbytečné. Pro účely interpretace některých pojmů obsažených v předchozích verzích dané směrnice žalovaný vycházel pouze z přílohy č. 1 této verze směrnice (Matice odpovědností), která součástí správního spisu je.
7. Jádrem sporu je otázka, zda jednotlivá SSÚD představovala v době zadávání sporných veřejných zakázek provozní jednotky s funkční samostatností ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ. Podle tohoto ustanovení platí, že jde-li o provozní jednotku s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek nebo některých jejích kategorií, může se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovit na úrovni této jednotky.
8. Žalobce má za to, že pro účely uvedeného ustanovení je funkčně samostatnou taková jednotka, která a) samostatně hospodaří s přidělenými finančními prostředky, b) samostatně rozhoduje o realizaci veřejné zakázky a c) samostatně provádí zadávací řízení. Lze souhlasit se žalobcem v tom, že se jedná o podstatné znaky svědčící o funkční samostatnosti provozní jednotky. Jelikož to pro projednávanou věc není rozhodné (krajský soud ve shodě se žalovaným shledal, že již ve světle těchto znaků nelze SSÚD považovat za funkčně samostatné provozní jednotky), není potřeba se zde pokoušet o preciznější definici funkční samostatnosti či o hledání případných dalších faktorů, které na funkční samostatnost mají vliv. Podle názoru soudu je ostatně pojem *funkční samostatnost* neurčitým právním pojmem. Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73 (č. 701/2005 Sb. NSS; dostupný také na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), „neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se [soud] musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.“
9. Před posouzením naplnění jednotlivých žalobcem uváděných faktorů je proto také nutno předeslat, že samostatnost v jakékoliv oblasti nelze chápat binárně (samostatný vs.

nesamostatný). Zpravidla půjde o větší či menší naplnění míry samostatnosti v rámci určité škály. To platí jak pro jednotlivé dále posuzované faktory, tak pro samotný zákonný pojem *funkční samostatnost*. Ten nelze chápat tak, že za funkčně samostatnou lze považovat pouze provozní jednotku, která je prakticky zcela odříznutá od ostatních provozních jednotek i od vedení společnosti či organizační složky. Je nutno brát v úvahu, že se stále jedná „pouze“ o provozní jednotku, která je určitým způsobem v obecné rovině řízena. Na druhou stranu pravidlo obsažené v § 17 odst. 2 ZZVZ představuje zcela zásadní výjimku z pravidla, která musí být nutně vykládána úzce. Za funkčně samostatnou lze proto provozní jednotku pro tyto účely považovat pouze v případě, že si řídící entita neponechává žádná podstatná oprávnění podmiňující jednotlivé kroky provozní jednotky při zadávání veřejných zakázek.

10. Pokud jde o samostatné hospodaření s přidělenými finančními prostředky, lze souhlasit se žalobcem v tom, že SSÚD si v této oblasti v podstatné míře zachovávají samostatnost. Mezi stranami není sporu o tom, že každé SSÚD disponuje samostatným rozpočtem pro svůj provoz, z něhož financují veřejné zakázky spadající do jejich kompetence. Skutečnost, že se na schvalování rozpočtu podílí i jiné entity (zejména nadřízené složky) a že může vyšší management žalobce (Úsek provozní, Úsek ekonomický a generální ředitel) rozhodnout o přerozdělení finančních prostředků na jiné prioritní akce, lze v obecné rovině považovat za standardní míru samostatnosti při hospodaření s přidělenými finančními prostředky. Lze si stěží představit, že by „pouhá“ provozní jednotka mohla stanovovat a spravovat vlastní rozpočet zcela bez možnosti jakékoliv ingerence managementu zejména v krizových situacích. Formální nastavení finanční samostatnosti SSÚD proto soud hodnotí jako postačující pro účely § 17 odst. 2 ZZVZ.
11. Podstatně odlišná je však již situace v případě požadavků na samostatné rozhodování o realizaci veřejné zakázky a samostatného provádění zadávacího řízení. Oba tyto faktory lze přitom posoudit souhrnně, neboť pro oba je společné systémové nastavení rozhodovacích procesů u žalobce tak, že podstatné kroky SSÚD při zadávání veřejných zakázek jsou podmíněny schválením ze strany jiných organizačních jednotek žalobce.
12. Pro posouzení těchto otázek jsou rozhodná znění Směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 5/2018 v2.0 – Aplikace zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, účinné od 1. 9. 2018, a Směrnice generálního ředitele ŘSD ČR č. 5/2018 v3.1 – Aplikace zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, účinné od 1. 5. 2020. Ty byly totiž postupně účinné v době uzavírání posuzovaných smluv. Jelikož jsou rozhodná ustanovení obou směrnic v podstatných aspektech týkajících se posuzované věci shodná, bude soud dále používat pouze souhrnné označení „směrnice“.
13. V první řadě se soud ztotožňuje se žalovaným v tom, že tam, kde jednotlivá ustanovení směrnic hovoří o schválení ze strany ředitele věcně příslušného útvaru, míní se tím schválení ze strany ředitele Úseku provozního, respektive ředitele Správy dálnic dle organizačního řádu ve znění účinném od 16. 8. 2021. Žalovaný tento závěr učinil na základě komplexního vyhodnocení organizačních dokumentů žalobce. Proti tomuto vyhodnocení přitom žalobce staví jediný argument, a sice, že dle čl. 3 směrnic se mezi věcně příslušné útvary řadí také SSÚD. Ředitelem věcně příslušného útvaru je tak podle něj vedoucí SSÚD. Kromě toho, že žalobce nedoložil, že by někdy snad vedoucí SSÚD vystupoval jako ředitel věcně příslušného útvaru, jeho interpretace opomíjí celou řadu ustanovení směrnic, která by se za této situace stala zcela nelogickými. Jakkoliv SSÚD spadá (mimo jiné) pod pojem věcně příslušný útvar, jeho vedoucí nemůže být považován za ředitele věcně příslušného útvaru.

14. Směrnice poměrně důsledně rozlišují mezi pravomocemi *ředitele* věcně příslušného *útvaru* a *vedoucího* věcně příslušného *odboru*. Zcela evidentní je to v čl. 15.2.5 nebo čl. 15.4.1. Je zřejmé, že se jedná o dvě odlišné osoby, jejichž kroky na sebe navazují (vedoucí věcně příslušného odboru podepisuje jednotlivé úkony po schválení ředitelem věcně příslušného útvaru). Nelze přitom odhlédnout ani od skutečnosti, že v čele SSÚD stojí právě *vedoucí*, nikoliv *ředitel*. Žalobce ani nezpochybňuje zjištění žalovaného, že nastavení těchto procesů je dlouhodobé, takže mu odpovídá i Matice odpovědností, která je přílohou nové verze směrnice, účinné po rozhodném období. V Matici odpovědností je přitom v záložce POP (poptávkové řízení) u pojmu *vedoucí věcně příslušného odboru* uvedena vysvětlivka: „*vedoucí odboru GR, vedoucí samostatného oddělení GR, vedoucí úseků správ a závodů, vedoucí SSÚD*“. U pojmu *ředitel věcně příslušného útvaru* je pak uvedena vysvětlivka: „*pro SSÚD je věcně příslušným útvarem Správa dálnic*“. Ze záložky ZMR (veřejné zakázky na dodávky a služby s předpokládanou hodnotou do 250 tis. Kč) dále plyne, že vedoucí SSÚD plní jak roli vedoucího věcně příslušného odboru, tak vedoucího věcně příslušného oddělení. V každém případě je však zcela zjevné, že neplní roli ředitele věcně příslušného útvaru.
15. Rozlišení rolí ředitele věcně příslušného útvaru a vedoucího věcně příslušného odboru je z vnitřních předpisů žalobce natolik zřejmé, že nebylo potřeba, aby žalovaný dále zkoumal, zda byl takto nastavený proces dodržován (tj. kdo skutečně jednotlivé kroky schvaloval). Není dán žádný objektivní důvod, proč by se měl žalovaný domnívat, že nastavená pravidla nejsou naplňována. Navíc pro účely posouzení funkční samostatnosti SSÚD je podstatné, jak vnitřní procesy nastavil sám žalobce, tj. jakou míru samostatnosti svým provozním jednotkám svěřil vnitřními pravidly. Jinými slovy jde o to, kdo měl podle vnitřních předpisů žalobce jednotlivé kroky schvalovat, nikoliv o to, nakolik referenti zakázek či vedoucí SSÚD tato pravidla ctíli.
16. Soud se se žalobcem neztotožňuje ani v interpretaci pojmu *schvaluje*, užítoho ve směrnici. I kdyby soud přistoupil na tezi žalobce, že *schválením* není myšleno rozhodování, nýbrž pouhé vyjádření připomínek, je zjevné, že bez tohoto úkonu nemůže referent zakázky činit jednotlivé kroky při zadávání veřejných zakázek. Schvalující entita tímto způsobem může významně zasahovat do rozhodování o veřejné zakázce, i kdyby snad nebyla oprávněna jednotlivé kroky přímo neschválit a její oprávnění by se redukovalo na vyjadřování připomínek. Bez vyjádření jakéhokoli stanoviska by referent zakázky tak jako tak nemohl úkon učinit, což by se fakticky rovnalo neschválení. Z tabulky, kterou žalobce začlenil do žaloby (jakkoliv se jedná toliko o žalobcem předkládaný demonstrativní výčet, u něhož nebyla pravdivost a úplnost uváděných informací předmětem dokazování), navíc vyplývá, že výsledkem zásahu nadřízené jednotky nebyly pouhé připomínky. Zprv, připomínkami bylo podmíněno samotné schválení („Schváleno s formální připomínkou“). Zadruhé, připomínky jsou často formulovány nikoliv jako doporučení, nýbrž jako příkaz („odstraňte“, „opravte“, „vymažte“ apod.).
17. Krajský soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že pravidla obsažená ve směrnici vylučují funkční samostatnost SSÚD při zadávání veřejných zakázek. Konkrétně žalovaný poukázal na čl. 15.1.1, 15.1.2, 15.3 a 16.1.2 směrnic, podle nichž návrh zadávacích podmínek, výzva k podání nabídky, odůvodnění veřejné zakázky, předběžná finanční kontrola, ale i návrh komise provádějící hodnocení nabídek podléhají schválení ze strany Odboru veřejných zakázek a ředitele věcně příslušného útvaru. Ředitel věcně příslušného útvaru dle čl. 15.4.1 a 15.4.3 směrnic schvaluje rozhodnutí a oznámení o výběru dodavatele a také smlouvu na realizaci veřejné zakázky. Dle čl. 15.5.3 směrnic ředitel věcně příslušného

útvary dále schvaluje rozhodnutí o zrušení poptávkového řízení, resp. veřejné zakázky, které rovněž podepisuje. Odbor veřejných zakázek pak dle čl. 15.3.12 směrnic schvaluje vyřazení nabídky dodavatele z hodnocení. Do činnosti SSÚD zasahuje také generální ředitel, který podle čl. 15.1.4 směrnic schvaluje zaslání výzvy k podání nabídky pouze jedinému dodavateli (resp. v případě zadání poptávky odlišným způsobem než výzvou zpřístupněnou/zaslanou nejméně třem potenciálním dodavatelům).

18. Krajský soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že popsaná oprávnění nadřízených organizačních jednotek žalobce nepředstavují pouhou formální, metodickou a koordinační podporu. Za metodickou či koordinační podporu by bylo možné považovat například organizování školení pro referenty SSÚD, jejich přezkušování, tvorbu jednotných formulářů či poskytování odborných rad na jejich vyžádání. V posuzované věci se však jedná o systémové zasahování do kroků SSÚD ze strany nadřízených organizačních jednotek žalobce, a to ve vztahu ke všem veřejným zakázkám. Míra ingerence nadřízených organizačních jednotek je již z hlediska formálního nastavení těchto procesů tak vysoká, že vylučuje funkční samostatnost SSÚD při zadávání veřejných zakázek. Na jednu stranu soud chápe, proč žalobce nastavil tyto procesy tak, aby minimalizoval možnost, že by SSÚD byl jen formálně porušil ZZVZ. Na stranu druhou pokud žalobce považuje za nezbytné ponechat svým centrálním organizačním jednotkám takovou míru kontroly nad činností SSÚD, nemůže zároveň tvrdit, že se jedná o funkčně samostatné provozní jednotky a využívat výjimku stanovenou v § 17 odst. 2 ZZVZ.
19. I kdyby soud připustil, že nadřízené jednotky „pouze“ kontrolují, zda jsou jednotlivé kroky odůvodněny, podloženy objektivními důvody, respektive v souladu se zákonem, nejednalo by se o pouhou formální, metodickou a koordinační podporu. Žalobce fakticky připouští, že v případě, že by určitý krok nebyl odůvodněn, neměl oporu v objektivních důvodech nebo nebyl v souladu se zákonem, mohla by nadřízená jednotka zabránit v provedení daného kroku. Jakkoliv se v obecné rovině jedná o zcela logický a žádoucí důsledek (proč by ostatně jinak byla tato kontrola prováděna), jedná se o podstatný zásah do funkční samostatnosti SSÚD. S ohledem na význam a množství kroků, do nichž zasahují Odbor veřejných zakázek, ředitel Úseku provozního (respektive ředitel Správy dálnic) a generální ředitel, by nebylo možné ani při připuštění žalobcovy interpretace oprávnění těchto orgánů považovat SSÚD za funkčně samostatné provozní jednotky.
20. I zde je podstatné samotné formální nastavení jednotlivých procesů. Nebylo proto potřeba, aby se žalovaný podrobněji zabýval tím, zda jsou tyto procesy dodržovány, nebo zda ve skutečnosti *schvalování* probíhá jinak, než bylo směrnicemi předvídáno. Jak soud ostatně uvedl výše, i kdyby připustil žalobcovu verzi reálného fungování těchto procesů, nemohl by dospět k závěru, že SSÚD vystupují při zadávání veřejných zakázek jako funkčně samostatné provozní jednotky.
21. K žalobcově srovnání jím nastaveného schvalování s kontrolou ze strany dotačních orgánů či se schvalováním realizace jednacího řízení bez uveřejnění ze strany ministerstev vládní komisi soud pouze ve stručnosti uvádí, že takové srovnání nemá vypovídací hodnotu pro účely interpretace či aplikace § 17 odst. 2 ZZVZ. Kontrola plnění dotačních podmínek představuje kontrolu externí a nemá proto na posuzování funkční samostatnosti provozní jednotky vliv, neboť se nejedná o ingerenci ze strany centrálních organizačních jednotek zadavatele. Ministerstva jsou zase samostatnými zadavateli přímo ze zákona dle § 4 odst. 1 písm. a) ZZVZ, a jejich případná faktická funkční nesamostatnost by tedy nebyla právně relevantní.

22. S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavírá, že žalovaný posoudil věc na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a jeho hodnocení je v souladu se zákonem.

#### **IV. Shrnutí a náklady řízení**

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

#### **Poučení:**

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

Brno 12. prosince 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.  
předseda senátu