



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Střední průmyslová škola Třineckých železáren**, se sídlem Lánská 132, Třinec, zast. JUDr. Janem Nemanským, Ph.D., advokátem, se sídlem Těšnov 1059/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2024, č. j. MMR-30454/2024-26, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2025, č. j. 15 A 55/2024-68,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] V této věci je sporné, zda žalobkyní zadané veřejné zakázky měly být zadány v režimu, který odpovídá součtu jejich předpokládaných hodnot, a to z důvodu provázanosti těchto veřejných zakázek.

[2] Žalobkyni byla poskytnuta dotace z Integrovaného regionálního operačního programu na realizaci projektu „Modernizace školních dílen 2 – učebny automatizace, elektro a IT“. K realizaci tohoto projektu zadala žalobkyně několik veřejných zakázek, mimo jiné veřejnou zakázku 0003 (dodávka elektro pracovišť), 0004 (dodávka výukových panelů) a 0005 (dodávka nářadí). Jednotlivé veřejné zakázky zadala žalobkyně samostatně v uzavřené výzvě, vždy jako zakázku malého rozsahu. Podle Řídícího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „ŘO IROP“) tím však žalobkyně porušila

zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Veřejné zakázky totiž tvořily jeden funkční celek. Tím, že žalobkyně zadala veřejné zakázky samostatně, došlo ke snížení jejich předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený pro nadlimitní veřejnou zakázku, což mohlo podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Žalobkyně se tímto dopustila porušení podmínek dotace. ŘO IROP stanovil finanční opravu ve výši 25 % z částky poskytnuté podpory na veřejnou zakázku VZ0004. Žalobkyni tak nebyla vyplacena částka 364 756,76 Kč.

[3] Proti tomuto opatření ŘO IROP podala žalobkyně námitky. Žalovaný však považoval námitky za nedůvodné, a proto opatření ŘO IROP potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud žalobu zamítl.

[5] Městský soud se zabýval především výkladem § 18 odst. 2 věty první ZZVZ, jehož smyslem je zamezit obcházení zákona účelovým dělením veřejných zakázek tak, aby se zadavatel vyhnul přísnějšímu režimu. V takové situaci je třeba zkoumat jednotu veřejné zakázky, která plyne z věcné, místní a časové souvislosti jednotlivých plnění. Tyto souvislosti vypovídají o celkovém (jednotícím) záměru zadavatele, je však třeba je hodnotit komplexně a s přihlédnutím k záměru zadavatele, celkovému smyslu poptávek či jejich „funkčnosti“ ve svém souhrnu.

[6] Městský soud dospěl k závěru, že veřejné zakázky tvoří jeden celek. Časová a místní souvislost veřejných zakázek je zjevná a silná. Výběrová řízení byla zahájena ve velmi krátkém časovém rozmezí dvou po sobě jdoucích dnů, dle zadávací dokumentace všech zakázek měly být smlouvy podepsány během května 2023 s dodáním do 50 kalendářních dnů a plnění mělo být vždy užito u žalobkyně, která si sama zajistí dopravu, a prodávající poté na místě zkompletuje plnění a zaškolí žalobkyni.

[7] Méně očividná je věcná souvislost. Jednotlivá poptávaná plnění nejsou zcela shodná. Věcná souvislost však vyplývá z toho, že plnění všech zakázek jsou určena k zajištění výuky studentů a jsou používána přímo v jejím rámci. Cílem poskytnuté dotace byla modernizace školních dílen a na plnění tohoto cíle se všechny zakázky podílejí. Pokud by některá ze zakázek nebyla realizována, tak tento cíl nebude zcela naplněn. Na tom nic nemění ani skutečnost, že lze jednotlivá plnění používat individuálně a že každé má samo o sobě určitou hodnotu.

[8] Veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 jsou proto ve skutečnosti veřejnou zakázkou jedinou. To však samo o sobě neznamená, že jednotlivá plnění nemohla žalobkyně poptávat samostatně. Takové rozdělení může být dokonce i vhodné a účelné. Režim takto rozdělené zakázky je však určován hodnotou součtu jejich částí, a proto nemohly být zadány v režimu veřejné zakázky malého rozsahu, jak učinila žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

pokračování

[9] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť městský soud bez jakékoliv vlastní úvahy převzal argumentaci rozsudku téhož soudu ze dne 29. 1. 2025, č. j. 6 A 42/2024-40, aniž by se vypořádal s podstatnými námitkami stěžovatelky a jejími návrhy na provedení důkazů. To je podpořeno tím, že odůvodnění napadeného rozsudku je téměř celé převzaté.

[11] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že jí zadávané veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek. Jednalo se o tři na sobě nezávislé a spolu nesouvisějící zakázky – elektro pracoviště, speciální výukové panely a nářadí. Každá ze zakázek představuje nezávislý funkční celek. Nesouvisí spolu ani z hlediska předmětu plnění, neboť každé plnění má svůj relevantní trh, a tedy jiné potenciální dodavatele. Vzhledem ke zvolenému postupu tak nemuseli dodavatelé využívat služby poddodavatelů, kteří by plnění poskytovali s přírážkou hlavního dodavatele.

[12] Poskytovatel dotace se snaží vytvořit umělý celek „výukových pomůcek“. Takto ovšem předmět veřejné zakázky vymezit nelze. Předmět má být definován dle konkrétního účelu nebo funkce, nikoliv obecně. To odpovídá také dosavadní praxi poskytovatele dotace. Pojem „výukové pomůcky“ představuje obrovskou množinu dodávek, jejichž předměty spolu nesouvisí a netvoří jeden relevantní trh. „Výukové pomůcky“ proto nelze poptávat v rámci jedné veřejné zakázky. I sám žalovaný uvádí, že rozdělení veřejné zakázky je žádoucí. Žalovaný nezohledňuje rozdílné postavení dodavatelů na relevantním trhu, čímž se dopouští nepřímé diskriminace dodavatelů specializovaného sortimentu, kteří by byli schopni poskytnout pouze část „výukových pomůcek“.

[13] Stěžovatelka svůj postup konzultovala s poskytovatelem dotace. Městský soud uvedl, že se stěžovatelce nedostalo od poskytovatele dotace žádného konkrétního ujištění ohledně správnosti postupu při zadávání veřejných zakázek. V tom se však městský soud mylí. Tímto konkrétním ujištěním bylo schválení dotace. Poskytovatel dotace jí také sdělil, jaké úpravy projektu má učinit, s tím, že výslovně uvedl, že jiné úpravy činit nemá. K postupu zadávání přitom žádné výtky neměl.

[14] Poskytovatel dotace považoval v minulosti tento postup za správný i v rámci podobných projektů. Nebylo by logické spojovat předpokládané hodnoty všech pořizovaných plnění bez ohledu na to, zda spolu jednotlivá plnění souvisí či jde o předměty podobné povahy.

[15] Elektro pracoviště jsou odborně upravené stoly, které jsou pevně spojeny se zemí. Jedná se o samostatné funkční celky, které mají specializované výrobce. Nemají žádnou funkční ani místní spojitost s výukovými panely či dodávaným nářadím. Jedná se o samostatné pracovní místo, kde bude žák využívat i jiné (stávající) vybavení nebo pomůcky. Se zemí spojený nábytek nemůže být učební pomůckou. Učební pomůcky jsou totiž vesměs drobné movité věci. *Ad absurdum* by tak mohla být za učební pomůcku považována např. i budova školy.

[16] Vzhledem k tomu, že veřejnou zakázku 0003 (elektro pracoviště) nebylo možné sloučit s ostatními veřejnými zakázkami, nemohla se stěžovatelka dopustit porušení ZZVZ. Limit pro nadlimitní veřejné zakázky totiž činí 5 610 000 Kč, součet předpokládaných hodnot veřejných zakázek 0004 a 0005 však činí pouze 3 980 000 Kč.

[17] V této věci není ani časová souvislost zcela zjevná. Veřejná zakázka 0003 byla zahájena dne 19. 4. 2023 odesláním výzvy k podání nabídek 5 uchazečům. Veřejné zakázky 0004 a 0005 byly zahájeny shodně dne 20. 4. 2023 odesláním výzvy k podání nabídek 6 uchazečům. Ani časová souvislost navíc nemůže z věcně nesouvisejících veřejných zakázek vytvořit jeden funkční celek.

[18] Výukové panely (zakázka 0004) jsou mobilní výukové pomůcky, které mají sloužit k simulaci elektro zapojení a které budou užívány dle potřeby v učebnách školy. Každý z těchto panelů je samostatnou výukovou pomůckou nezávislou na dodávce nářadí či elektro pracoviště. Oproti tomu nářadí může být považováno za učební pomůcku pouze v konkrétním případě (v závislosti na jeho skutečném využití). Z fotodokumentace vyplývá, že výukové panely jsou zásadně používány bez stolů (elektro pracovišť) a nářadí. Výukové panely tedy fungují bez funkční a místní souvislosti s elektro pracovišti. Na rozdíl od nářadí slouží výukové panely výhradně pro výuku, a proto je také není možné pořídit v běžných obchodních řetězcích (mají specifické výrobce).

[19] Nářadí je naproti tomu běžně dostupné dílenské vybavení, které běžně využívají elektrotechnici. Nejedná se tedy o specializovanou výukovou pomůcku, jak tvrdí žalovaný. Dodávky nářadí nemají žádnou (případně jen zcela obecnou či minimální) funkční ani místní souvislost s výukovými panely nebo elektro pracovišti.

[20] Výukové panely a nářadí lze v tomto případě zahrnout do obecného celku „výukových pomůcek“. Jde však o označení příliš obecné, které nemůže obstát. „Výukové pomůcky“ je třeba dále rozdělit na „odborné výukové pomůcky“ a „běžně dostupné výukové pomůcky“.

[21] Z předloženého znaleckého posudku vyplývá, že jednotlivé dodávky jsou na sobě nezávislé, samostatně funkční a využitelné (bez nutnosti místní souvislosti) a samostatně vyráběné a dodávané.

[22] Žalovaný i městský soud dále argumentují shodným cílem projektu, kterým je modernizace školních dílen. Takto vymezený cíl je však příliš široký. Splnění tohoto značně obecného cíle vyžaduje rozdělení projektu na jednotlivé a nezávislé dílčí cíle. Proto bylo třeba rozdělit projekt na dílčí veřejné zakázky na dodávky, služby i stavební práce. Podle výkladu městského soudu by bylo třeba pod takto vymezený cíl podřadit např. i veřejné zakázky na stavební práce a dodání IT techniky, které však s ostatními plněními nesouvisejí. Městský soud ostatně potvrdil, že oddělení těchto ostatních veřejných zakázek bylo legitimní. Cílem veřejné zakázky 0003 bylo zajištění modernizace odborně upravených stolů (tedy modernizace nábytku). Cílem veřejné zakázky 0004 bylo zajištění specializovaných výukových panelů, které jsou specifické a nelze je běžně koupit v obchodě. Cílem veřejné zakázky 0005 bylo zajištění běžně dostupného dílenského nářadí a dalších zařízení, které nejsou specifické pro daný obor. Městský soud se mýlí v tom, že cíl modernizace nebude

pokračování

naplněn, pokud by některá z veřejných zakázek nebyla splněna. K modernizaci by objektivně došlo splněním i jediné veřejné zakázky.

[23] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[24] Žalovaný nepovažuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný. Městský soud se zabýval všemi námitkami stěžovatelky a podrobil je kritické analýze.

[25] Jednotlivé veřejné zakázky tvoří funkční celek. Žalovaný souhlasí s tím, že „výukové pomůcky“ tvoří jeden trh. Předmět veřejných zakázek však tvořily výukové pomůcky specifického typu – vybavení elektro pracovišť, které jsou určeny pro konkrétní druh výuky (elektro výuku). Takové vymezení předmětu veřejné zakázky není příliš široké, a tudíž by nedošlo k nepřímé diskriminaci dodavatelů. K naplnění věcné souvislosti není nutné, aby se jednalo o plnění shodné povahy. Žalovaný je tedy toho názoru, že věcné a místní hledisko bylo splněno.

[26] Tvrzení stěžovatelky, že není dána časová souvislost veřejných zakázek kvůli tomu, že veřejná zakázka 0003 byla zahájena o jeden den dříve než zbývající dvě veřejné zakázky, je účelové. Termín plnění všech veřejných zakázek byl navíc totožný. Časová souvislost byla bezesporu naplněna.

[27] Cílem ZZVZ je zajištění hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Za tímto účelem ZZVZ stanoví povinnost zadávat veřejné zakázky ve formalizovaném procesu, v němž je zajištěn důraz na transparentnost. To, že jednotlivé veřejné zakázky představují ve skutečnosti jednu veřejnou zakázku ve smyslu § 18 ZZVZ, však nutně neznamena, že by byl zadavatel povinen všechna plnění zadávat v jednom celku. Znamená to však, že všechna plnění mají být zadána v součtovém režimu. Veřejná zakázka tak mohla být rozdělena na části, což je ostatně žádoucí postup. Tímto postupem by se stěžovatelka mohla vyhnout i nepřímé diskriminaci dodavatelů, jak o ní hovoří.

[28] Znalecký posudek předložený stěžovatelkou uvádí, že elektro pracoviště je možné používat současně s jakýmkoliv pomůckami. To však nevyvrací, že jejich pořízení směřuje k jednotnému cíli – modernizaci školních dílen prostřednictvím pomůcek pro účely odborných předmětů. Ani skutečnost, že by při prodeji pořízeného vybavení nebylo prakticky možné prodat vše společně (ale po částech), nevyvrací nutnost zohlednit jednotící prvek v době jejich pořízení. Hledisko samostatnosti, které uvádí znalec, je nutné vnímat jako technické, jež však není rovnítkem pro funkční celek z pohledu ZZVZ.

[29] Stěžovatelka upozorňuje na to, že jednotlivé veřejné zakázky je třeba poptávat na odlišných trzích (resp. od jiného okruhu potenciálních dodavatelů). Ze skutečného okruhu dodavatelů veřejných zakázek však vyplývá, že se tyto okruhy vzájemně prolínají. Není tedy pravdou, že by se jednalo o zcela odlišné trhy s jiným okruhem potenciálních dodavatelů.

[30] Stěžovatelka se odkazuje na konzultace s poskytovatelem dotace. Nedokládá však žádné bližší podrobnosti či důkazy. Legitimní očekávání nelze odvozovat od jiných projektů s jiným rozsahem a podmínkami. Správní praxe se navíc může v čase vyvíjet. Smyslem předběžných konzultací, hodnocení žádosti o dotaci či provádění kontrol *ex ante* není

kompletně a závazně přezkoumat soulad zadávacích podmínek s právními předpisy, ale alespoň dílčí kontrola typických chyb. Tímto postupem tak nelze založit legitimní očekávání. Za správnost a úplnost zadávacích podmínek je odpovědný výhradně zadavatel.

III. Posouzení kasační stížnosti

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[32] Kasační stížnost není důvodná.

[33] Na úvod je třeba se vypořádat s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, která vychází z toho, že městský soud pouze přebral argumentaci rozsudku téhož soudu ze dne 29. 1. 2025, č. j. 6 A 42/2024-40. Nejvyšší správní soud však považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný.

[34] Rozsudek městského soudu č. j. 6 A 42/2024-40 se týká stejné skutkové a právní situace. Jediným rozdílem je, že v tomto rozsudku přezkoumávaná rozhodnutí se týkají nevyplacení části dotace na pokrytí nákladů týkajících se veřejných zakázek 0003 a 0005.

[35] Rozsudek městského soudu č. j. 6 A 42/2024-40 lze v tomto směru považovat za *pilotní rozhodnutí*. Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 1. 2024, sp. zn. I. ÚS 2956/23, uvedl, že rozhodování srovnatelných věcí podle *pilotního rozhodnutí* je v soudní praxi běžné. Tím spíše u věcí rozhodovaných ve stejné době mezi totožnými účastníky. Jde o projev racionalizace soudního řízení, kdy zejména z hlediska odůvodnění soud vychází z již dříve vysloveného a podrobně zdůvodněného závěru, na který v odůvodnění svého rozhodnutí pouze odkáže, popřípadě stručně zopakuje jeho nosné myšlenky, které pak na posuzovanou věc použije. Byť může být podrobnější argumentace obsažena právě v *pilotním rozhodnutí*, musí být vždy zřejmé, na základě jakých myšlenkových úvah soud ke svému závěru dospěl. Dále by Ústavní soud považoval za problematické, pokud by z odůvodnění nebylo zřejmé, proč zvolil soud řešení přijaté v *pilotním rozhodnutí*, tedy proč právě toto řešení na danou věc dopadá. Z tohoto hlediska by bylo nesprávné, pokud by závěry *pilotního rozhodnutí* byly aplikovány na věc, jejíž podstatné skutkové či právní otázky se relevantním způsobem odlišují od těch, na jejichž základě bylo *pilotní rozhodnutí* přijato. V takovém případě by se rozhodnutí nutně muselo míjet s rozhodnými aspekty věci, a proto by bylo nepřezkoumatelné.

[36] Městský soud v bodě 26 napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, proč jsou závěry rozsudku č. j. 6 A 42/2024-40 relevantní i v nynější věci (totožná sporná otázka a totožné nosné důvody žalobní argumentace). Doplnil, že se závěry tohoto rozsudku ztotožňuje, a proto je přejímá a opakuje. Ani jeden z těchto důvodů stěžovatelka nezpochybňuje. Ba právě naopak, z jejích kasačních stížností vůči oběma rozsudkům

pokračování

městského soudu (druhá kasační stížnost je vedena pod sp. zn. 2 Afs 29/2025) je zjevné, že i ona sama má za to, že v obou věcech je klíčové posoudit totožnou právní otázku. Taktéž Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pro rozhodnutí dané věci je stěžejní vyřešit otázku, zda veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 představují ve skutečnosti jednu veřejnou zakázku. Stěžovatelka totiž v řízení před městským soudem neuplatnila žádné námitky, na jejichž základě by bylo třeba posuzovat jinou otázku. Pro zodpovězení této otázky nehraje roli, jaké veřejné zakázky se nevyplacená dotace konkrétně týká.

[37] Stěžovatelka sice uvádí, že se městský soud nevypořádal se všemi podstatnými námitkami, neupřesňuje však, jaké námitky to jsou. Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by nemohl napadený rozsudek přezkoumat kvůli tomu, že by městský soud opomenul vypořádat jakoukoliv žalobní námitku. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný z důvodu, že přebral závěry rozsudku č. j. 6 A 42/2024-40.

[38] Dále stěžovatelka poukazuje na to, že i rozsudek městského soudu č. j. 6 A 42/2024-40 je nepřezkoumatelný, neboť nekriticky přejímá závěry správních orgánů. Tím tedy naznačuje, že touto vadou přeneseně trpí i napadený rozsudek. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Stěžovatelka své tvrzení nikterak nerozvádí. Městský soud se podle Nejvyššího správního soudu věcí dostatečně zabýval. To, že dospěl k podobným závěrům jako žalovaný, na tom nic nemění. Kromě toho lze poznamenat, že ani přisvojení si názoru správního orgánu se souhlasnou poznámkou samo o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[39] Dále stěžovatelka uvádí, že se městský soud nevypořádal s jejími návrhy na provedení důkazů. To však není pravda (viz body 45 a 46 napadeného rozsudku).

[40] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost také v tom, že navzdory vlastním pochybnostem ji městský soud nevyzval k doplnění skutkových tvrzení či důkazních návrhů ani neshledal důvod pro nařízení ústního jednání za účelem provedení dokazování.

[41] K takovému postupu však není žádný zákonný podklad. Ani stěžovatelka na žádné zákonné ustanovení na podporu své námitky neodkazuje. Přesto lze ve stručnosti uvést, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není možné aplikovat § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, jenž pro potřeby občanského soudního řízení upravuje poučovací povinnost soudu ve vztahu k unášení břemene tvrzení a břemene důkazního účastníky (viz rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2024, č. j. 3 As 55/2023-44, a ze dne 28. 8. 2025, č. j. 2 As 25/2025-32).

[42] V tomto smyslu tedy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu klade na žalobce vyšší požadavky. Soud přezkoumá napadené rozhodnutí pouze v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Žalobce může žalobní body uplatnit jen do konce lhůty pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Je přitom třeba zdůraznit, že pod žalobní body lze zařadit jak skutkové, tak právní důvody, pro které považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Bylo tak na stěžovatelce, aby veškeré skutkové a právní důvody, pro které považovala napadené rozhodnutí za nezákonné, uvedla bez jakékoliv výzvy ve lhůtě pro podání žaloby. Městský

soud v této souvislosti nepochybil ani tím, že rozhodl o žalobě bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s., neboť oba účastníci vyslovili s takovým postupem souhlas (stěžovatelka implicitní), na čemž nic nemění ani to, že stěžovatelka v žalobě navrhla provést důkazy (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Městský soud uvedl v rozsudku důvody, pro něž nebylo namístě přistoupit k provedení navržených důkazů, které stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila.

[43] Nadto je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud neidentifikoval v napadeném rozsudku žádné pochybnosti městského soudu, a to ani v jeho bodech 38 a 39, na které stěžovatelka odkazuje. Stěžovatelka má patrně na mysli především část, dle níž nebylo nic konkrétního uvedeno k předchozí správní praxi poskytovatele dotace, která měla být odlišná. Tato argumentace je však pouze důsledkem toho, že se stěžovatelka ve své žalobě odvolávala na rozhodovací praxi, aniž by ji jakkoliv doložila. Nejde o důsledek nejistoty městského soudu. Měla-li stěžovatelka za to, že je postup správních orgánů v rozporu s dosavadní praxí, bylo na ní, aby tuto praxi blíže popsala a doložila. Sama stěžovatelka v žalobě uváděla, že vychází z vlastní zkušenosti. Podle svých vlastních tvrzení se tak stěžovatelka měla zřejmě sama účastnit řízení, v němž dospěly správní orgány v podobné věci k odlišným závěrům. Měla-li by být stěžovatelce taková praxe známa na základě její vlastní zkušenosti, není důvod, proč nemohla na konkrétní případ odlišné praxe poukázat.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stěžejní otázkou, tedy zda veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 jsou ve skutečnosti pouze částmi jedné veřejné zakázky podle § 18 odst. 2 ZZVZ.

[45] Podle § 18 odst. 1 ZZVZ, je-li veřejná zakázka rozdělena na části, stanoví se předpokládaná hodnota podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána

- a) v jednom nebo více zadávacích řízeních, nebo
- b) zadavatelem samostatně nebo ve spolupráci s jiným zadavatelem nebo jinou osobou.

[46] Podle § 18 odst. 2 ZZVZ součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v odstavci 3 musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.

[47] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dospěl k závěru, že § 18 odst. 2 věta první ZZVZ nepředstavuje zlom v dosavadním chápání jednoty veřejné zakázky dle předchozích právních úprav. Užitím pojmu *funkční celek* pouze akcentuje jeden z faktorů zohledňovaných již dosavadní judikaturou, a to existenci jednotícího prvku, který povyšuje prostou souvislost jednotlivých plnění na jejich vzájemnou provázanost (viz rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2024, č. j. 8 As 43/2023-52, bod 23).

[48] Dále se tedy Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda spolu jednotlivé veřejné zakázky tvoří *funkční celek*.

pokračování

[49] Při posuzování jednoty veřejné zakázky je třeba přihlídnout ke všem okolnostem daného případu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2011, č. j. 8 Afs 31/2011-254, č. 2735/2013 Sb. NSS, bod 32). V první řadě je třeba uvážit charakter poptávaných plnění (viz rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2012, č. j. 2 Afs 71/2011-93, bod 17). Klíčové zůstává hodnocení věcné, místní a časové souvislosti, neboť právě tyto faktory také vypovídají o možném celkovém (jednotícím) záměru zadavatele. Nejedná se nicméně o samostatné podmínky, které by bylo možné považovat toliko za splněné, nebo nesplněné. Mají spíše povahu hledisek, u nichž naplnění jednoho z nich v menší míře může být kompenzováno naplněním dalšího ve větší míře (viz rozsudek NSS č. j. 8 As 43/2023-52, body 21 a 22).

[50] Jde-li o jednotící záměr, není významné, že má jedna z veřejných zakázek více cílů. Pro závěr o existenci jediného *funkčního celku* může stačit i to, že se vedlejší cíl jedné veřejné zakázky překrývá s hlavním cílem druhé veřejné zakázky (viz rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 7 As 211/2015-31).

[51] Nejvyšší správní soud považuje, obdobně jako městský soud, požadavek časové souvislosti za jednoznačně naplněný. Výzvy k podání nabídek na veřejnou zakázku 0003 byly odeslány 19. 4. 2023 a výzvy k podání nabídek na veřejné zakázky 0004 a 0005 o pouhý den později. Ve všech zadávacích dokumentacích byl jako předpokládaný termín uzavření smlouvy uveden květen 2023 s tím, že nejzazší termín dodání předmětu plnění (resp. připravenosti k přepravě) byl vždy do 50 dní od účinnosti kupní smlouvy. Smlouvy na dodávku elektro pracovišť a nářadí byly uzavřeny dne 10. 5. 2023, smlouva na dodávku výukových panelů dne 12. 5. 2023.

[52] Stěžovatelka rozporuje časovou souvislost u veřejné zakázky VZ0003 argumentem, že výzvy k podání nabídek byly odeslány už o den dříve. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pouhá skutečnost, že stěžovatelka odeslala výzvy k podání nabídek v rozmezí dvou dnů, nikoliv v jeden den, rozhodně neznamená, že časová souvislost není naplněna. Nejvyšší správní soud shledal časovou souvislost i při zadání veřejných zakázek v daleko větším časovém odstupu (viz např. rozsudek NSS č. j. 8 As 43/2023-52, bod 25). Je zcela nepochybné, že stěžovatelka již v době zaslání výzev u veřejné zakázky 0003 věděla, že bude poptávat i plnění, která byla předmětem veřejných zakázek 0004 a 0005. Časová souvislost je tak zcela zjevná a její intenzita vysoká, neboť stěžovatelka se zřetelně snažila tato plnění časově sjednocovat, ať již co se týká odeslání výzev k podání nabídek, předpokládaného data uzavření smluv, skutečného data uzavření smluv či dodání plnění.

[53] Stejně tak má Nejvyšší správní soud za to, že je dána místní souvislost jednotlivých plnění. Ta jednoznačně vyplývá z toho, že místem plnění (v návrzích smluv se hovoří o místě kompletace) je sídlo stěžovatelky (tedy prostory školy). V prostorách školy jsou předměty jednotlivých plnění také užívány, a to při odborné výuce studentů.

[54] Závěr, že místní souvislost není dána, stěžovatelka dovozuje pouze z popisu jednotlivých předmětů plnění, resp. z toho, že je možné jednotlivé předměty plnění využívat samostatně. To, zda lze předměty jednotlivých plnění užívat samostatně, však s místní souvislostí nemá samo o sobě nic společného. Absenci místní souvislosti tak stěžovatelka dovozuje patrně z toho, že např. nářadí (veřejná zakázka 0005) lze užívat v jiné místnosti, než ve které jsou umístěna elektro pracoviště (veřejná zakázka 0003), popř. při praxi v terénu.

Takové pojetí místní souvislosti však považuje Nejvyšší správní soud za příliš úzké. Bylo by nesmyslné dovozovat nenaplnění místní souvislosti plnění v případě zajišťování vybavenosti jednotlivých tříd z toho, že jde o odlišné místnosti. Opět lze odkázat na rozsudek č. j. 8 As 43/2023-52, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o existenci místní souvislosti i v případě, kdy plnění bylo poskytováno ve vztahu ke dvěma nemocnicím v jednom kraji s tím, že zadavatelem a zároveň provozovatelem nemocnic byl kraj (viz bod 27 tohoto rozsudku). V tomto případě je tak nepochybně místní souvislost dána již jen na základě toho, že jednotlivé dodávky měly sloužit k vybavení učebních prostor jedné konkrétní školy. Právě školní budova, v níž k výuce dochází, jednotlivá plnění zcela jednoznačně spojuje, přičemž není významné, že některé nástroje mohou být ze školní budovy odnášeny k výkonu praxe v terénu. V takovém případě je navíc intenzita místní souvislosti značně vysoká. Lze doplnit, že v jednotlivých zadávacích dokumentacích není uvedeno, v jaké konkrétní místnosti má dojít ke kompletaci dodávky. Dva ze tří předmětů plnění (0004 a 0005) lze ostatně využívat v zásadě v jakékoliv třídě, neboť jde o přenosné vybavení.

[55] Jak v žalobě, tak v kasační stížnosti se stěžovatelka věnovala nejpodrobněji věcné souvislosti plnění, resp. jejich funkční spojitosti. Nejvyšší správní soud pojedná o věcné i funkční souvislosti sporných plnění společně, neboť obě roviny se do značné míry prolínají, což vyplývá i ze způsobu, jímž stěžovatelka koncipovala své námitky.

[56] V této souvislosti poukazuje stěžovatelka především na nezávislost jednotlivých plnění, tedy na to, že jednotlivá plnění dávají smysl sama o sobě, zpravidla ani nejsou využívána společně. Elektro pracoviště jsou speciální pracovní plochy (pracovní místa), které disponují napěťovými výstupy pro připojení dalších zařízení. Na těchto pracovních místech je možné využívat i stávající (nikoliv nově pořízované) zařízení. Výukové panely jsou mobilními výukovými pomůckami, které nabízejí specifické zapojení obvodů, přičemž jsou zásadně užívány bez elektro pracovišť a nářadí. Nářadí není specializovanou výukovou pomůckou, jedná se o běžné nářadí, které se používá i v rámci praxe.

[57] Věcná souvislost je dána obsahovou náplní plnění (viz rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 205/2022-51, bod 16). Nejde však o (věcnou) totožnost obou plnění, nýbrž postačuje, jsou-li plnění obdobná. Jednou veřejnou zakázkou přitom může být souhrn určitých relativně samostatných plnění (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 2 Afs 92/2022-28, bod 18, či ze dne 23. 4. 2021, č. j. 1 Afs 132/2019-76, bod 37). Proto nemůže být důvodná námitka, že městský soud popírá svůj vlastní závěr o věcné souvislosti tím, že připouští, že jednotlivá plnění nejsou totožná.

[58] Stěžovatelka dále brojí proti tomu, že žalovaný (a ostatně i městský soud) označil předměty jednotlivých plnění za učební pomůcky. Nepopírá, že toto označení lze použít ve vztahu k výukovým panelům. Nářadí podle ní může být v konkrétním případě učební pomůckou, ale typicky tomu tak nebude. Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že je důležité zkoumat okolnosti konkrétního případu. Se stěžovatelkou lze obecně souhlasit, že nářadí zpravidla nelze považovat za učební pomůcku. Jinak tomu je ovšem v případě, kdy jej pořizuje škola a má být využito při odborné výuce, ať již přímo v učebnách, nebo při praxi mimo školu. V takovém případě je nářadí učební pomůckou.

pokračování

[59] Především však stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že učební pomůckou jsou elektro pracoviště. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že spojení *učební pomůcka* není vymezeno jako legální pojem (přínejmenším ne v tomto kontextu). Lze připustit pochybnosti, zda by pod toto slovní spojení v jeho obecném jazykovém významu bylo možné podřadit svojí podstatou pracovní stůl. Nelze nicméně pomíjet, že elektro pracoviště neslouží žákům toliko k odkládání věcí, nýbrž plní další významnou funkci odlišnou od funkcí nábytku, neboť umožňují žákům bezpečně provádět na pracovní ploše praktické úlohy s využitím dalších zařízení. Redukovat funkci elektro pracoviště na funkci nábytku proto není namístě. Vzhledem k tomu lze elektro pracoviště považovat za učební pomůcku v širším slova smyslu.

[60] Věcná souvislost posuzovaných plnění je podle Nejvyššího správního soudu alespoň v určité základní rovině dána. Především je však zcela zřejmá jejich souvislost funkční.

[61] Za indicie, které nasvědčují existenci věcné (funkční) souvislosti jednotlivých plnění, lze považovat již to, že slouží k naplnění jednoho projektu a že je zde obdobný okruh dodavatelů (viz rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2018, č. j. 9 Afs 439/2017-26, body 30 a 31). Obě tyto indicie jsou v posuzované věci naplněny.

[62] Plnění měla sloužit k modernizaci školních dílen, resp. ke zkvalitnění odborné výuky. Nepochybně se jednalo o jeden stěžovatelčin projekt, ať již co se týká předmětu dotačního projektu, tak projektu v obecném slova smyslu, který by bylo možné vymezit jako snahu dospět k nějakému cíli. Stěžovatelka jednotlivými zakázkami sledovala výhradně realizaci tohoto projektu. To vyplývá i z toho, že každá veřejná zakázka je označena slovy „modernizace školních dílen -“ s tím, že následují slova „dodávka elektro pracovišť“, „dodávka výukových panelů“ a „dodávka náradí“ podle toho, o jaké konkrétní plnění se jedná.

[63] Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že všechna plnění směřovala právě k modernizaci školních dílen, a to po technické stránce tak, aby byla zkvalitněna odborná výuka (elektrotechniky a elektroniky). Na tom nic nemění skutečnost, že elektro pracoviště je z jistého úhlu pohledu pracovním místem (stolem), ani to, že náradí v obecné rovině neplní funkci učební pomůcky. Jak již Nejvyšší správní soud vyložil výše, v kontextu projednávané věci lze všechna plnění z hlediska věcného považovat za specifické učební pomůcky odborných předmětů.

[64] Stejně tak má Nejvyšší správní soud za to, že je v této věci dán obdobný okruh dodavatelů. Stěžovatelka sice poukazuje na to, že každá z veřejných zakázek má zcela specifický relevantní trh. To, komu sama stěžovatelka zaslala výzvy k podání nabídek, však svědčí o tom, že tyto trhy jsou alespoň částečně provázané, jak zmiňuje žalovaný. Ve vztahu k zakázce 0003 zaslala stěžovatelka výzvu k podání nabídek celkem pěti dodavatelům. Dvěma z nich zaslala i výzvu k podání nabídek týkající se veřejné zakázky 0004 (jeden z těchto dvou dodavatelů podal nabídku u obou zakázek). Jednomu z těchto pěti dodavatelů zaslala stěžovatelka výzvu k podání nabídek týkající se veřejné zakázky 0005. Tato společnost ostatně předložila nejvýhodnější nabídku jak ve vztahu k veřejné zakázce 0003, tak ve vztahu k veřejné zakázce 0005, a tudíž byla v obou případech vybrána jako úspěšný uchazeč, s nímž byly uzavřeny smlouvy na plnění. Dvěma dodavatelům, kterým

stěžovatelka zaslala výzvu k podání nabídek na veřejnou zakázku 0004, zaslala také výzvu k podání nabídek na veřejnou zakázku 0005. Z toho vyplývá, že tři z šesti dodavatelů, kterým stěžovatelka zaslala výzvu k podání nabídek na veřejnou zakázku 0005, byli současně vyzváni k podání nabídek na veřejnou zakázku 0003 či 0004.

[65] Nejvyšší správní soud tímto nenaznačuje, že se jedná o zcela totožné trhy, tedy že by snad jakýkoliv dodavatel schopný realizovat jednu z těchto veřejných zakázek byl automaticky schopen realizovat i zbývající veřejné zakázky. Ve vztahu k závěru, zda se má ve skutečnosti jednat o jednu veřejnou zakázku, však není důležité zcela jednoznačně určit, že jednotliví dodavatelé jsou schopni realizovat všechna dílčí plnění, byť by jistě šlo o významnou dílčí skutečnost (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 10. 2000 ve věci C-16/98 Komise vs. Francie, bod 42).

[66] Stěžovatelka poukazuje na to, že předměty jednotlivých plnění mohou fungovat zcela nezávisle na sobě a ani se spolu typicky nevyužívají. Tento skutkový závěr (opírající se též o znalecký posudek) Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá. Jak však již uvedl, za jednu veřejnou zakázku lze považovat i plnění relativně samostatná (viz bod [57] shora). Ve svém souhrnu přitom všechna posuzovaná plnění přímo směřují k naplnění cíle stěžovatelky, jímž je modernizace školních dílen po technické stránce tak, aby byla zlepšena kvalita odborné výuky elektroniky a elektrotechniky (viz bod [63] shora). Lze si tak představit, že žák v jedné vyučovací hodině používá např. elektro pracoviště a v navazující vyučovací hodině výukové panely (případně tak činí i v jiném školním roce, to není rozhodné). V tomto smyslu všechna plnění synergicky působí na naplnění účelu projektu, byť tak nemusí činit v jeden okamžik (resp. tak nemusí činit v jeden okamžik u jedněch a těch samých žáků).

[67] Stěžovatelka má za to, že takto stanovený záměr je třeba považovat za příliš široký.

[68] V této souvislosti předně argumentuje, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť městský soud na jednu stranu cituje z komentářové literatury, že zlepšení životní úrovně v obci je příliš široce vymezeným cílem, avšak zároveň uvádí, že cílem nyní posuzovaných zakázek byla modernizace školních dílen, protože jejich plnění byla použita k realizaci odborné výuky a vybavení učeben. Stěžovatelka nesrozumitelnost patrně vyvozuje z toho, že spatřuje podobnost situací popsanych městským soudem. Tu však Nejvyšší správní soud nevidí. Je jistě rozdíl mezi cílem, který by sjednocoval prakticky jakékoliv aktivity spadající do samostatné působnosti obce (k tomu srov. § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), a mezi dodávkami, jejichž cílem je modernizace školních dílen po technické stránce tak, aby byla zkvalitněna odborná výuka elektrotechniky a elektroniky. Stupeň obecnosti obou cílů zjevně není shodný.

[69] V souvislosti s příliš široce vymezeným záměrem také stěžovatelka hovoří o dílčích cílech veřejných zakázek 0003, 0004 a 0005. Výslovně přitom uvádí, že dílčím cílem veřejné zakázky 0003 je dodávka elektro pracovišť, dílčím cílem veřejné zakázky 0004 dodávka výukových panelů a dílčím cílem veřejné zakázky 0005 dodávka náradí. Způsob, jímž stěžovatelka vymezuje cíle jednotlivých zakázek, ovšem zcela pomíjí případnou přítomnost funkční provázanosti jednotlivých plnění a jednotícího záměru. Nevytváří tak žádný prostor pro aplikaci konceptu funkčního celku ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ na plnění, jež nejsou věcně totožná či zaměnitelná, což neodpovídá dosavadní judikatuře (viz bod [57]

pokračování

shora). Je třeba připomenout, že i pokud by snad měla dílčí veřejná zakázka svůj vlastní cíl, jak jej vymezila stěžovatelka, neznamená to, že by jednotlivá plnění nemohla tvořit jednu veřejnou zakázku vzhledem k existenci obecnějšího („vyššího“) cíle definovaného jednotlivým záměrem (viz bod [50] shora).

[70] V souvislosti s příliš širokým (resp. obecným) cílem poukazuje stěžovatelka také na to, že cíl modernizace školních dílen sledují i ostatní, zjevně nesouvisející veřejné zakázky, které v rámci projektu zadala. Konkrétně zmiňuje veřejné zakázky na stavební práce a IT techniku. Nejvyšší správní soud se však nemůže zabývat tím, zda i tyto veřejné zakázky tvoří s nyní posuzovanými veřejnými zakázkami ve skutečnosti jeden celek. Tato otázka totiž není předmětem tohoto řízení. Z toho důvodu ostatně nejsou součástí správního spisu ani žádné podklady, které by se vztahovaly k veřejným zakázkám, o nichž stěžovatelka hovoří. V této souvislosti lze také zmínit, že žalovaný ani městský soud nedospěli k závěru, že by jakékoliv výukové pomůcky musely vždy za všech okolností tvořit jednu veřejnou zakázku, jak naznačuje stěžovatelka v bodě 28 kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud již výše připomněl, že posuzování jednotlivých poptávaných plnění jako funkčního celku se vždy odvíjí od konkrétních skutkových okolností, a tudíž se jedná o značně individuální posouzení.

[71] Stěžovatelka dále poukazuje na rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 24. 6. 2021, sp. zn. ÚOHS-20865/2021/161/Tmi. Nejvyšší správní soud předesílá, že není vázán závěry tohoto rozhodnutí. Stejně tak nyní nepřezkoumává jeho závěry, tudíž je nepotvrzuje, ani nevyvrací.

[72] Věc, kterou posuzoval předseda ÚOHS, je od nynější věci značně odlišná. Předseda ÚOHS se zabýval dvěma zakázkami na opravu dvou chodníků. Neshledal, že tyto dvě opravy by spojoval jednotný (společný) záměr, s nímž by byly zadány. ÚOHS dovodil, že společným záměrem těchto veřejných zakázek bylo zajištění bezpečného pohybu chodců a bezbariérovosti chodníků. To předseda ÚOHS odmítl jako příliš široké vymezení. Pod takto široce dovozený cíl by bylo možné podřadit opravu všech chodníků v dané obci, aniž by mezi nimi byla bližší místní či funkční souvislost. Jednalo se totiž o chodníky, které od sebe byly vzdálené 4 kilometry a nijak na sebe nenavazovaly. Každý z těchto chodníků zajišťoval takto vymezený účel samostatně.

[73] Lze tedy shrnout, že ve stěžovatelkou zmíněné věci se jednalo o věcně totožné plnění (opravu chodníků) s tím, že závěr, že veřejné zakázky netvoří jeden funkční celek, předseda ÚOHS dovozuje ze vzdálenosti obou chodníků, tedy především z nedostatečné místní souvislosti veřejných zakázek; společný záměr nelze vykládat nadměrně široce a obecně.

[74] V této věci však na jednu stranu nejde o totožné plnění, což však není samo o sobě významné (viz bod [57] shora). Zcela zjevná je naopak souvislost místní (viz body [53] a [54] shora). V projednávané věci tak nelze použít úvahu předsedy ÚOHS, že by jednotlivé veřejné zakázky plnily účel na zcela jiném místě. Předměty plnění jednotlivých veřejných zakázek plní svůj účel pouze v prostorách jedné školní budovy a pouze vůči jejím studentům. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, předměty jednotlivých veřejných zakázek synergicky (byť ne nutně ve stejný časový okamžik) působí na naplnění totožného cíle, kterým je

zkvalitnění odborné výuky v oblasti elektrotechniky prostřednictvím modernizace školních dílen. Totožný cíl tedy není definován příliš abstraktně či obecně (např. zvýšení kvality výuky jako takové), nýbrž relativně konkrétně – je zaměřen na určitou jasně ohraničenou část výuky (výuku v oblasti elektrotechniky).

[75] V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na to, že k modernizaci školních dílen by došlo i splněním pouze jedné veřejné zakázky. To je sice pravda, nicméně to nic nemění na závěru, že stěžovatelka v rámci projektu zadala tři veřejné zakázky (resp. tři veřejné zakázky jsou předmětem tohoto řízení) a že plnění, která byla jejich předmětem, byla spojena totožným (jednotícím) cílem (záměrem) stěžovatelky. Dodáním pouze jednoho plnění by tak nebyl stěžovatelčin záměr naplněn zcela, neboť by jím nedošlo ke zkvalitnění výuky prostřednictvím modernizace školních dílen v předpokládaném rozsahu. Tato skutečnost tak není pro posouzení jednoty veřejné zakázky podstatná.

[76] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na svůj rozsudek ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84, který může působit pro stěžovatelku ilustrativně. V této věci šlo o to, že Vysoké učení technické v Brně zadalo veřejnou zakázku na dodávku laboratorního vybavení (laboratorní nábytek, laboratorní přístroje) a laboratorního příslušenství. Šlo o kompletní vybavení a příslušenství pro celkem tři laboratoře. Alespoň v obecné rovině tak jde o podobnou skutkovou situaci jako v nyní posuzované věci. Rozdíl je pouze v tom, že v nynější věci jde o školní dílny, a samozřejmě se po věcné stránce liší i poptávané vybavení a příslušenství. Nicméně i ve věci posuzované čtvrtým senátem byl v rámci zadávacího řízení poptáván např. nábytek do laboratoře, který v sobě zahrnoval mimo jiné laboratorní stoly, židle či skříně. To lze vzhledem k argumentaci stěžovatelky, že elektro pracoviště je pouze nábytkem, připodobnit k této věci. Příslušenstvím byly míněny např. kádinky, špachtle, pipety, svorky, rukavice atd. To lze připodobnit náradí v této věci, které sice může být běžně dostupné, avšak zjevně souvisí s daným oborem (jde např. o různé jističe, spínače, stykače, rozvaděče, elektroměry, z těch běžnějších lze zmínit např. kombinované kleště).

[77] Správní orgány zadavateli nevytkly, že by snad vymezil předmět veřejné zakázky příliš široce. Vytkly mu, že tuto veřejnou zakázku nerozdělil na dílčí veřejné zakázky. Čtvrtý senát se s názorem správních orgánů ztotožnil.

[78] Je zde tedy patrný rozdíl v přístupu obou zadavatelů. Vysoké učení technické v Brně zadalo jednu veřejnou zakázku, a tedy při určování režimu vycházelo z předpokládané hodnoty všech plnění. Stěžovatelka zadala tři samostatné veřejné zakázky s tím, že při určení režimu vycházela z předpokládané hodnoty každé veřejné zakázky.

[79] Čtvrtý senát dospěl k závěru, že bylo třeba veřejnou zakázku rozdělit na dílčí veřejné zakázky, neboť v opačném případě mohlo dojít k diskriminaci dodavatelů. V nyní posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že z hlediska určení správného režimu veřejné zakázky je třeba vycházet z toho, že všechna poptávaná plnění představují jednu veřejnou zakázku. Oba rozsudky jsou komplementární v tom, jak je třeba obdobný skutkový stav posuzovat, byť na něj nahlíží (z důvodu jiného postupu zadavatelů) z jiného úhlu pohledu.

pokračování

[80] Nejvyšší správní soud uzavírá, že veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 měly být zadány v režimu, který odpovídal součtu jejich předpokládaných hodnot, neboť jednotlivá plnění tvoří funkční celek. Plnění jsou provázána z hlediska časového i místního, přičemž obě tyto souvislosti dosahují vysoké intenzity. A třebaže věcná souvislost je relativně volnější, lze z okolností dané věci spolehlivě dovodit, že plnění ve svém souhrnu směřují k naplnění stěžovatelčina konkrétního jednotčího záměru.

[81] Vzhledem k argumentaci stěžovatelky je třeba zdůraznit, že tento závěr neznamenal, že by nemohla zadat jednu veřejnou zakázku buď v několika samostatných zadávacích řízeních, jejichž předmětem by byla dílčí plnění, nebo v jednom zadávacím řízení rozděleném na části. S tím počítá § 18 odst. 1 a § 35 ZZVZ. Stěžovatelka tedy mohla zadat jednotlivé veřejné zakázky, jak je sama vymezila, v samostatných zadávacích řízeních (při dodržení pravidel vycházejících ze součtu hodnoty těchto zakázek), pokud by dospěla k závěru, že je to účelné, nebo dokonce s ohledem na vyloučení diskriminace potenciálních dodavatelů nutné. V tomto směru lze odkázat na rozsudky NSS č. j. 4 As 337/2018-84 a č. j. 2 Afs 92/2022-28, bod 16, a ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018-32, bod 26. Nelze proto přisvědčit námitce stěžovatelky, že výklad městského soudu ohledně jednoty veřejné zakázky vede k porušení zákazu diskriminace dodavatelů a nehospodárnému vynakládání veřejných prostředků.

[82] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou, že postup stěžovatelky nemohl mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Stěžovatelka zadala veřejné zakázky prostřednictvím výzev k podání nabídek, které zaslala konkrétním dodavatelům. Je zjevné, že pokud by postupovala podle ZZVZ, mohl by se o veřejnou zakázku (či jednotlivé dílčí veřejné zakázky) ucházet větší počet dodavatelů.

[83] Stěžovatelka dále argumentuje legitimním očekáváním. V tomto směru poukázala na to, že poskytovatel dotace vyzval stěžovatelku k řadě úprav projektu s tím, že výslovně uvedl, že žádné další úpravy již činit nemá. Tuto skutečnost však stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, v němž pouze obecně odkazovala na konzultace s poskytovatelem dotace s tím, že již během nich muselo být zřejmé, že stěžovatelka hodlá realizovat celkem šest veřejných zakázek malého rozsahu. Žádné skutkové okolnosti, které by blíže popisovaly jednotlivé konzultace či jejich výsledky, však stěžovatelka nezmínila a ani v kasační stížnosti neuvedla, že by jí v tom něco bránilo. Ujištění o souladu navrženého postupu při zadávání veřejných zakázek se ZZVZ dovozovala v žalobě výlučně z pasivního přístupu poskytovatele dotace (tedy absence vyjádření nesouhlasu se záměrem stěžovatelky) ve spojení s přiznáním dotace. Teprve v kasační stížnosti stěžovatelka poprvé zmínila aktivní jednání poskytovatele dotace, které jí mělo založit legitimní očekávání a které spočívalo v tom, že ji poskytovatel vyzval, aby již nečinila žádné úpravy žádosti a připojených podkladů. Takto vymezené tvrzení o aktivním jednání poskytovatele dotace je kvalitativně odlišné od jednání popisovaného v žalobě. Nejvyšší správní soud k této nové skutečnosti nemůže přihlédnout (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). K prokázání tohoto tvrzení stěžovatelka předložila listinu nadepsanou jako *1. výzva k doplnění – komentář k hodnocení* (lze doplnit, že ani tuto listinu nepředložila v řízení před městským soudem, ač jí v tom nic nebránilo). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nemůže přihlédnout ke skutečnosti, k jejímuž prokázání má předložená listina sloužit, není důvod, aby jí provedl důkaz.

[84] Dále stěžovatelka poukazuje na to, že ze strany poskytovatele dotace se jí dostalo konkrétního ujištění o správnosti jejího postupu již tím, že jí byla dotace poskytnuta (stěžovatelka hovoří o schválení dotace). Tím reaguje na argumentaci městského soudu, který zcela adekvátně obsahu žalobní argumentace odkázal na judikaturu, podle níž pouhá skutečnost, že poskytovatel dotace byl dopředu obeznámen se záměrem a nic proti němu nenamítal, nezbavuje příjemce dotace (zadavatele veřejné zakázky) odpovědnosti. Jinak by tomu mohlo být v případě konkrétního ujištění o souladu záměru s použitelnými právními předpisy (viz rozsudky NSS ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018-32, a ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Afs 99/2020-41). Poskytoval dotace však stěžovatelce podle obsahu spisu žádné konkrétní ujištění nedal (viz bod 39 napadeného rozsudku).

[85] Pouhé poskytnutí dotace jistě není z hlediska zmiňované judikatury dostatečné. Legitimní očekávání příjemce dotace může založit pouze velmi konkrétní a podrobné ujištění ze strany poskytovatele dotace ohledně jeho dalšího postupu (rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2025, č. j. 9 Afs 56/2024-57). Samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace vydané poté, co se poskytoval dotace seznámil s projektem stěžovatelky, nelze bez přistoupení dalších okolností považovat za konkrétní ujištění, pokud jde o správnost budoucího postupu při zadávání veřejných zakázek (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2024, č. j. 6 Afs 68/2024-28, a ze dne 14. 11. 2024, č. j. 4 Afs 98/2024-100).

[86] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že z vlastní zkušenosti má poznatky o tom, že poskytovatel dotace v minulosti bez výhrad akceptoval postup při vymezování jednotlivých veřejných zakázek, který zvolila stěžovatelka v daném případě. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že legitimní očekávání příjemce dotace může vyplynout i z ustálené výkladové praxe správních orgánů či soudů (viz rozsudek NSS č. j. 6 Afs 68/2024-28). Je nicméně na stěžovatelce, aby prokázala odlišné rozhodování poskytovatele dotace, popř. žalovaného ve srovnatelných věcech, přičemž na žalovaném by v takovém případě bylo, aby vysvětlil případnou odlišnost věcí (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2025, č. j. 9 Afs 193/2024-23). Stěžovatelka nicméně na žádný konkrétní případ, který by byl posuzován odlišně, nepoukázala, tudíž své důkazní břemeno neunesla.

[87] Zmiňuje-li stěžovatelka, že postupovala v souladu s metodickými pokyny, které výslovně zakazují kumulaci funkčně nesouvisejících plnění do jedné zakázky, není zřejmé, jaké konkrétní pokyny má na mysli. Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014-2020, který stěžovatelka přiložila k žalobě i kasační stížnosti, obsahuje v části 6.2 a 6.4 stručné shrnutí pravidel plynoucích ze ZZVZ, které Nejvyšší správní soud podrobněji rozebral. Nejvyšší správní soud neshledal, že by tento metodický pokyn vykládal spornou právní otázku odchýlně od závěrů, k nimž dospěl výše.

IV. Závěr a náklady řízení

[88] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[89] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch,

pokračování

avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu