



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Terezy Kučerové a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Střední průmyslová škola Třineckých železáren**, se sídlem Lánská 132, Třinec, zastoupená 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 4. 3. 2024, č. j. MMR-9191/2024-26, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2025, č. j. 6 A 42/2024-40,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je zadavatelkou veřejných zakázek realizovaných v rámci projektu s názvem „Modernizace školních dílen 2 – učebny automatizace, elektro a IT“. Jedná se mimo jiné o veřejné zakázky označené jako 0003 (dodávka elektro pracovišť), 0004 (dodávka výukových panelů) a 0005 (dodávka nářadí). Na realizaci tohoto projektu byla žalobkyni z Integrovaného regionálního operačního programu poskytnuta dotace. Ta jí však byla Řídícím orgánem Integrovaného regionálního operačního programu („ŘO IROP“) zkrácena z důvodu porušení postupů při zadávání veřejných zakázek stanovených zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“). Toho se žalobkyně měla dopustit

tím, že v rámci zadání veřejných zakázek 0003, 0004 a 0005 nevycházela ze součtu hodnot těchto dílčích zakázek, ačkoli předměty jejich plnění tvořily jeden funkční celek.

[2] Předmětem projednávané věci je přezkum veřejných zakázek 0003 (dodávka elektro pracovišť) a 0005 (dodávka náradí), vůči nimž ŘO IROP stanovil finanční opravu ve výši 25 % z částky poskytnuté podpory na každou z nich. Žalobkyni tak nebyla vyplacena částka 1 083 155,07 Kč. Zjištění týkající se zakázky 0004 (dodávka výukových panelů) jsou předmětem řízení vedeného Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Afs 42/2025.

[3] Spornou je v projednávané věci otázka, zda předmětné zakázky tvořily jeden funkční celek, tedy zda je pojila věcná, místní a časová souvislost, a žalobkyně tak byla povinna při zadání zakázky vycházet ze součtu hodnot dílčích plnění.

[4] Žalobkyně hodnotí svůj postup jako správný, a proto se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze („městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 jsou ve skutečnosti jedinou veřejnou zakázkou. Je dána jejich časová souvislost, neboť výběrová řízení na tyto zakázky byla zadána v krátkém časovém úseku, termín podpisu všech smluv byl stanoven na květen 2023 a jejich dodání do 50 kalendářních dnů. Rovněž místní souvislost označil městský soud za zřejmou, neboť žalobkyně si měla sama zajistit dopravu a plnění bylo koncipováno v místě jejího působení, kde měli být proškoleni i její zaměstnanci. Jako méně očividnou pak městský soud shledal věcnou souvislost zakázek. Ačkoli poptávaná plnění nejsou zcela shodná, podstatné je, že jsou určena k zajištění výuky studentů a k tomu účelu jsou také používána. Městský soud zohlednil i to, že se všechny zakázky podílejí na naplnění cíle poskytnuté dotace, kterým je modernizace školních dílen.

[5] V návaznosti na žalobní argumentaci městský soud závěrem zdůraznil, že pochybení žalobkyně nespočívá v samotném rozdělení veřejných zakázek, ale v chybném vyhodnocení toho, že ačkoli poptávala každé dílčí plnění samostatně, materiálně šlo o jedinou zakázku, a proto bylo třeba režim zadání přizpůsobit sečtené hodnotě dílčích plnění, což žalobkyně neučinila.

II. Argumentace účastníků řízení

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně („stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

[7] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť pouze přebírá argumentaci správního orgánu, aniž by se vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky a jejími důkazními návrhy. Pokud by tak městský soud učinil, nemohl by dospět k závěru, že veřejná zakázka je prokazatelně jedním funkčním celkem učebních pomůcek. Městský soud navíc přes vlastní pochybnosti účastníky nevyzval k doplnění skutkových tvrzení či důkazních návrhů ani neshledal důvod pro nařízení ústního jednání za účelem provedení dokazování.

pokračování

[8] Namítána je dále nezákonnost napadeného rozsudku, ta spočívá v nesprávném právním posouzení otázky, zda veřejné zakázky 0003 (dodávka elektro pracovišť), 0004 (dodávka výukových panelů) a 0005 (dodávka nářadí) tvoří jeden funkční celek. Podle stěžovatelky se jedná o samostatné, věcně i funkčně nesouvisející dodávky, které byly zadány v souladu s metodickými pokyny poskytovatele dotace. Tyto pokyny výslovně zakazují kumulaci nesouvisejících plnění do jedné zakázky.

[9] Postup při rozdělení zakázek stěžovatelka konzultovala s poskytovatelem dotace již při přípravě žádosti o dotaci, poskytovatel s tímto postupem souhlasil. Ani v průběhu administrace projektu nebyly ze strany poskytovatele vzneseny žádné výhrady vůči rozdělení zakázek, a dotace byla schválena. Teprve po realizaci zakázek poskytovatel změnil názor a konstatoval porušení zásady dělení veřejných zakázek, čímž podle stěžovatelky postupoval svévolně, nepředvídatelně a v rozporu s vlastní praxí.

[10] Výklad funkčního celku, jak jej aplikoval poskytovatel dotace, je dle stěžovatelky v daném případě nepoužitelný. Argumentace založená na obecné kategorii „výukových pomůcek“ je podle jejího názoru nepřesná a zavádějící, neboť tato kategorie zahrnuje široké spektrum předmětů, které spolu nesouvisejí ani funkčně, ani věcně a netvoří jeden relevantní trh sortimentu. Nelze proto souhlasit s tím, že by se všechny výukové pomůcky měly poptávat a soutěžit v rámci výběrových řízení dohromady. Správní orgán své tvrzení o funkčním celku výukových pomůcek navíc nijak neodůvodnil ani nezohlednil rozdílné postavení dodavatelů na relevantním trhu, čímž se dopustil jejich diskriminace. Poskytovatel dotace svým postupem založil nepředvídatelnost a ohrožení právní jistoty zadavatelů postupujících v souladu se zákonem, metodickými pokyny a v dobré víře na základě konzultace svých jednotlivých kroků.

[11] Stěžovatelka dále podrobně rozebírá charakter jednotlivých zakázek, čímž se snaží vyvrátit závěry městského soudu týkající se jejich funkční souvislosti. Elektro pracoviště (0003) představují stacionární nábytek pevně spojený se zemí, bez funkční a místní souvislosti s výukovými panely a dodávaným nářadím. Takový nábytek nemůže být dle stěžovatelky učební pomůckou, *ad absurdum* by takovou pomůckou mohla být i budova školy.

[12] 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, předpokládaná hodnota veřejné zakázky 0003 však činí 1 949 158,68 Kč (součet předpokládaných hodnot všech tří zakázek činí 5 929 158,68 Kč bez DPH).

[13] Výukové panely (0004) jsou mobilní pomůcky určené k simulaci elektro zapojení. Lze je vždy považovat za výukovou pomůcku, která má specifické výrobce. Výukové panely fungují zcela samostatně bez funkční a místní souvislosti s elektro pracovišti a nelze je běžně sehnat např. v obchodních řetězcích.

[14] Nářadí (0005) je učební pomůckou pouze v konkrétním případě, v závislosti na jeho skutečném použití. Jinak jde o běžně dostupné dílenské zařízení využívané elektrotechniky

v dílnách. Nejde o specializovanou výukovou pomůcku pro daný obor. Lze jej koupit např. v obchodech a nabízí jej velké množství výrobců a dodavatelů. Dodávky nářadí nemají žádnou funkční ani místní spojitost s výukovými panely nebo elektro pracovišti.

[15] 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“.

[16] Každá z uvedených dodávek má jiný okruh dodavatelů, technické parametry i účel použití. Spojení těchto zakázek do jednoho funkčního celku by podle stěžovatelky vedlo k diskriminaci specializovaných dodavatelů a narušení hospodářské soutěže.

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

[18] V daném případě 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 ze zjevně nesouvisejících veřejných zakázek vytvořit jeden funkční celek.

[19] Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením správních orgánů a městského soudu, že veřejné zakázky v projektu „*Modernizace školních dílen 2*“ směřují ke společnému cíli a tvoří funkční celek. Argumentuje, že obecný cíl projektu je příliš široký a jeho naplnění vyžaduje rozdělení na samostatné, věcně nesouvisející zakázky. Odkazuje na judikaturu a rozhodnutí ÚOHS, která varují před příliš širokým výkladem společného cíle. Uvádí, že jednotlivé zakázky (elektro pracoviště, výukové panely a nářadí) mají odlišné dílčí cíle, technické parametry i dodavatele. Tvrdí, že i splnění jediné zakázky by vedlo k modernizaci a že projekt jako investiční akce může obsahovat více samostatných funkčních celků, které nejsou vzájemně propojené.

[20] Žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[21] Napadený rozsudek ani jemu předcházející rozhodnutí žalovaného netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Jsou dostatečně odůvodněny a řádně reagují na veškeré stěžovatelčiny námitky.

[22] Žalovaný setrval na svém závěru, že předmětné zakázky odpovídají výkladu funkčního celku. Jakkoli je pravdou, že „výukové pomůcky“ jsou množinou, která netvoří jeden relevantní trh, v projednávané věci byla funkční souvislost předmětných zakázek založena na tom, že jde o výukové pomůcky specifického typu – vybavení elektro pracovišť, která jsou určena pro konkrétní druh výuky. K naplnění věcné souvislosti není nutné, aby se jednalo o plnění shodné povahy, postačuje povaha obdobná. Společným cílem zakázek

pokračování

v podobě výukových pomůcek specifického typu byla modernizace školních dílen pro elektro výuku. Žalovaný považuje věcné i místní hledisko za splněná.

[23] Rovněž časovou souvislost má žalovaný za nepochybně splněnou. Jednodenní časový odstup mezi zahájením jednotlivých zakázek a totožný termín plnění osvědčuje, že i tato podmínka byla naplněna.

[24] Hlavním účelem ZZVZ je zajištění hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Toho ZZVZ dosahuje stanovením povinnosti 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, nutně neznamená, 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, která byla z její strany zmiňována.

[25] Znalecký posudek předložený stěžovatelkou, podle něhož lze elektro pracoviště používat současně s jakýmkoli didaktickými pomůckami, nevyvrací fakt, že jejich pořízení směřuje k jedinému 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 pořizování. Hledisko znalcem uváděné samostatnosti je nutné vnímat jako technické, které však není rovnítkem pro funkční celek z pohledu ZZVZ, jenž vyžaduje naplnění specifických znaků, včetně jednotícího účelu pořizování.

[26] K stěžovatelkou namítaným odlišným trhům a dodavatelům jednotlivých zakázek žalovaný poukázal na skutečnost, že z podaných nabídek je zřejmé, že skutečné okruhy dodavatelů se vzájemně prolínají a není pravdou, že jde o zcela odlišné subjekty.

[27] V projednávané věci nebyla porušena ani zásada legitimního očekávání, která měla být dle stěžovatelky založena na předchozích konzultacích jejího postupu se žalovaným. Stěžovatelka v této souvislosti nedokládá žádné bližší podrobnosti ani 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 Nejvyšším správním soudem

[28] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat, není však důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud se z povahy věci nejprve zabýval námitkou směřující k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť bez vlastní úvahy přebírá závěry správního

orgánu, aniž by se přitom vypořádal se všemi jejími podstatnými námitkami a důkazními návrhy.

[30] S tím se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Městský soud napadený rozsudek vystavěl na srozumitelných a logických důvodech, jež vycházejí z ustálené judikatury. V odůvodnění rozsudku popsal, z jakých konkrétních důvodů je v případě řešených veřejných zakázek dána jak časová, tak místní i věcná souvislost. Stěžovatelka neuvádí, jaké konkrétní podstatné námitky či důkazní návrhy městský soud opomenul. Není přitom úlohou Nejvyššího správního soudu tyto skutečnosti za stěžovatelku domýšlet, proto pouze v obecné rovině konstatuje, že neshledal, že by některé stěžovatelkou uplatněné námitky městským soudem vypořádány nebyly či že by se městský soud nezabýval jejími důkazními návrhy (viz body 19 a 38 napadeného rozsudku).

[31] Nepřezkoumatelnost rozsudku přitom nezpůsobuje ani skutečnost, že městský soud převzal závěry správních orgánů, resp. se s jejich odůvodněním ztotožnil. Je-li napadené správní rozhodnutí řádně odůvodněno, je přípustné, aby si městský soud, nedochází-li k jiným závěrům, správné závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil. V duchu zásady hospodárnosti a ekonomie řízení totiž není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené (viz například rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

[32] Jde-li o namítanou absenci poučení účastníků řízení o nutnosti doplnění skutkových tvrzení a důkazních návrhů, ani té Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Aktivace poučovací povinnosti ze strany městského soudu totiž nebyla v projednávané věci zapotřebí. Správní soud k ní musí na základě § 37 odst. 5 s. ř. s. přistoupit v zásadě v případě, kdy žaloba neobsahuje žádný projednatelný žalobní bod. Taková situace však v nynější věci nenastala, neboť stěžovatelka v řízení před městským soudem uplatnila perfektní žalobní návrh. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přitom 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 As55/2023-44, a ze dne 28. 8. 2025, č. j. 2 As 25/2025-32). Bylo tedy pouze na stěžovatelce, aby veškeré skutkové i právní důvody žaloby podporující její přesvědčení uvedla ve lhůtě určené § 72 odst. 1 s. ř. s. Pokud tak stěžovatelka neučinila, nemůže se nyní v reakci na odůvodnění napadeného rozsudku soudu dovolávat toho, že ji městský soud měl návodně poučit, jakým směrem argumentaci vést a jaké důkazní návrhy na její podporu předložit, aby byla úspěšná, resp. aby nebyla mimoběžná (viz stěžovatelkou zmiňovaný bod 39 napadeného rozsudku). To platí tím spíše za situace, kdy je stěžovatelka zastoupena právním profesionálem, u něhož lze předpokládat, že bude se zákonnými podmínkami zadávání veřejných zakázek obeznámen.

[33] Městský soud nepochybil ani tím, že o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání. Pro takový postup byly splněny podmínky stanovené v § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť oba účastníci vyslovili s takovým postupem souhlas (stěžovatelka implicitní). Městský soud neshledal, že by ve věci bylo nutné provádět dokazování, jednání proto nenařídil ani

pokračování

z tohoto důvodu. Své závěry založil výhradně na podkladech, jež jsou součástí správního spisu (viz bod 19 napadeného rozsudku). Těmi dokazování není třeba provádět (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[34] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení stěžejní kasační námítky, tou je sporován závěr městského soudu, podle kterého veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 tvoří jeden funkční celek, a proto bylo nutno při jejich zadání vycházet ze součtu předpokládaných hodnot jeho částí, který odpovídá zadávacímu řízení v nadlimitním režimu dle ZZVZ.

[35] Nejvyšší správní soud na tomto místě předepisuje, že se v rámci kasačního přezkumu nynější věci zabýval taktéž závěry týkajícími se dílčí zakázky 0004, neboť jde o zakázku, která měla dle žalovaného i městského soudu tvořit jeden funkční celek se zbylými zakázkami 0003 a 0005.

[36] Nevyplacená část dotace u veřejné zakázky 0004 přitom byla předmětem přezkumu v již shora zmíněné věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Afs 42/2025, o níž rozhodl nedávným rozsudkem ze dne 29. 10. 2025. V něm se z důvodu vzájemné souvislosti Nejvyšší správní soud zabýval taktéž zakázkami 0003 a 0005, jež jsou předmětem věci nyní projednávané. Kasační argumentace uplatněná stěžovatelkou v nynější věci je v podstatných ohledech shodná s tou, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v posledně zmiňovaném rozsudku. Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud v nyní řešené věci se závěry tohoto rozsudku zcela ztotožňuje a současně není dán důvod, pro který by se od nich měl odchýlit, závěry tohoto rozsudku níže přejímá, případně na ně v podrobnostech odkazuje (k oprávněnosti tohoto postupu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2024, sp. zn. I. ÚS 2956/23).

[37] 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.*

[38] 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.*

[39] Z uvedeného vyplývá, že postup v zadávacím řízení se řídí předpokládanou hodnotou celé zakázky v případě, kdy jednotlivá plnění tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Jak správně zdůraznil městský soud, jedna veřejná zakázka může být zadána i po částech, podstatné ovšem je, že režim těchto zadávacích řízení musí odpovídat hodnotě součtu všech funkčně souvisejících částí. Proto nelze ničeho vytknout závěru městského soudu i žalovaného, že oddělení zakázek do samostatných částí je legitimní. Stěžovatelka mohla poptávat dílčí plnění samostatně, avšak režim této zakázky měl být – v případě funkční souvislosti dílčích plnění – určen hodnotou jejich součtu.

[40] Smyslem pravidla obsaženého v citovaném § 18 odst. 2 ZZVZ je zabránit obcházení zákona účelovým dělením veřejných zakázek na několik dílčích zakázek tak, aby veřejná zakázka mohla být zadána v mírnějším režimu z důvodu, že žádná dílčí veřejná zakázka nepřekročí limit stanovený pro podlimitní či nadlimitní veřejnou zakázku.

[41] V projednávané věci stěžovatelka, aniž by nějak zásadně polemizovala s konkrétními závěry městského soudu, namítá, že jednotlivé zakázky funkční celek netvořily. Odkazuje přitom na metodické pokyny poskytovatele dotace, které zakazují spojovat veřejné zakázky, pokud absentuje vzájemná přímá souvislost místní, časová, předmětná a funkční.

[42] Judikatura ve vztahu k doktríně funkčního celku váže posuzování totožnosti nebo obdobnosti charakteru plnění vybíraných veřejnou zakázkou na jednotlivý prvek (hledisko), který zvyšuje prostou souvislost jednotlivých plnění na jejich vzájemnou provázanost. Tímto jednotlivým hlediskem je věcná, časová a místní souvislost jednotlivých posuzovaných zakázek. Naplnění jednoho z těchto hledisek v menší míře přitom může být kompenzováno naplněním dalšího ve větší míře (rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2024, č. j. 8 As 43/2023-52, body 21 a 23).

[43] Nejedná se však o všeobíhající prvky, jejichž naplnění by bez dalšího vedlo k závěru o funkčním celku posuzovaných zakázek, vždy je třeba přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem dané věci (rozsudek NSS z 30. 9. 2011, č. j. 8 Afs 31/2011-254, č. 2735/2013 Sb. NSS, bod 32). Jako podstatný byl v judikatuře hodnocen také jednotný záměr zadavatele (rozsudek NSS z 17. 9. 2015, č. j. 7 As 211/2015-31), respektive to, zda byl celkový smysl zadavatelovy poptávky dán až uskutečněním veškerého poptávaného plnění (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-16/98, *Komise vs. Francie*).

[44] Vzájemná souvislost posuzovaných zakázek bude zpravidla zřejmá v případě běžných plnění v podobě standardního spotřebního zboží. Pokud však jsou poptávána specifická plnění, u nichž jejich provázanost není natolik zjevná, bude potřeba učinit podrobnější vyhodnocení záměru zadavatele, celkového smyslu poptávek či jejich „funkčnost“ ve svém souhrnu (rozsudek NSS č. j. 8 As 43/2023-52, bod 22).

[45] Jde-li o časovou souvislost posuzovaných zakázek, tu považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem za zjevnou. Stěžovatelka v tomto směru žádnou významnější kasační argumentaci nenabízí. Zmiňuje pouze jednodenní rozestup výběrových řízení a uvádí, že městským soudem dovozená časová souvislost nemůže obstát, pokud jde o zjevně nesouvisující veřejné zakázky.

[46] Komentářová literatura k hledisku prvku časové souvislosti uvádí: „Časovou souvislostí v tomto pojetí tak může být jak doba několika dnů či týdnů, tak i doba několika měsíců a let (např. v případě plánované výstavby areálu či postupného zpracování jednotlivých stupňů projektorových dokumentací). Pro naplnění časové souvislosti mohou být rozhodné také dohodnuté doby plnění na základě zadávací dokumentace, a dále další časové souvislosti spojené s plněním či jednáním stran obecně, přičemž klíčové jsou také termíny uzavření smluv, včetně event.

pokračování

dodatku.“ (Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 136)

[47] Městský soud při posouzení časového hlediska v souladu s citovanou odbornou literaturou vycházel jak z termínů zahájení výběrových řízení, tak z dat, kdy byly následné smlouvy uzavřeny. Ve věci nyní projednávané zadavatel zahájil všechna výběrová řízení v rozptýlu dvou dnů a ve stejném časovém úseku uzavřel smlouvy s dodavateli s tím, že dodání sjednaného plnění mělo být ve všech případech realizováno do 50 kalendářních dnů. Časová souvislost zakázek je jednoznačně dána.

[48] Stejně tak závěr městského soudu o místní souvislosti dotčených zakázek považuje Nejvyšší správní soud za správný. Ani v tomto případě stěžovatelka žádnou zásadní polemiku nepřináší.

[49] K hledisku prvku místní souvislosti komentářová literatura uvádí: *„Místní souvislost je třeba posuzovat nejen z hlediska souvislosti v prostoru, tj. z toho pohledu, že realizace probíhá na území daného kraje, městských částí města apod., ale intenzita místní souvislosti se může výrazně lišit v závislosti na různých faktorech, které ji mohou ovlivnit; těmito mohou být např. skutečnost, že se jedná o místní projekt, tj. projekt vztahující se ke konkrétnímu místu. Rozhodné mohou být, vedle prosté vzdálenosti mezi místy plnění, také okolnosti týkající se předmětu plnění, konkrétního subjektu vystupujícího v postavení zadavatele, budoucí funkce výsledků plnění, eventuálních objektivních překážek mezi místy, na kterých má plnění probíhat apod.“ (Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 137)*

[50] Místní souvislost posuzovaných zakázek je dána shodným místem plnění, to bylo ve všech případech realizováno v budově střední průmyslové školy. Stěžovatelkou uváděná skutečnost, že výukové panely nemají své stabilní místo a budou sloužit v učebnách po celé škole, nemá na tento závěr žádný vliv. Hledisko místní souvislosti nelze vnímat natolik úzce, aby jeho naplnění bylo možné shledat pouze v případě, kdy by elektro pracoviště, výukové panely a nářadí byly umístěny v jedné učebně. Pokud osmý senát v již opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 8 As 43/2023-52 shledal místní souvislost zakázek v případě, kdy k plnění došlo v rámci územní působnosti zadavatele (Zlínský kraj), pak je tato souvislost nepochybně dána i v případě, kdy je plnění poskytováno v rámci jedné školní budovy.

[51] Obsáhlejší argumentaci stěžovatelka uplatnila v případě namítané absence věcné souvislosti zakázek. Pod tu podřadila jednak (i) nemožnost podřazení všech zakázek pod obecný pojem „učební (výukové) pomůcky“, jednak (ii) neexistenci funkční spojitosti posuzovaných veřejných zakázek a jednak (ii) nesprávný závěr o jednotném účelu projektu v podobě modernizace školních dílen, který hodnotí jako příliš obecný.

[52] 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).

[53] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jednotlivá plnění, ač nejsou věcně totožná, vykazují dostatečnou míru věcné souvislosti. Elektro pracoviště, výukové panely i nářadí lze v kontextu odborné výuky elektrotechniky a elektroniky považovat za učební pomůcky, byť v širším slova smyslu. Elektro pracoviště nejsou pouhým nábytkem, nýbrž slouží k bezpečnému provádění praktických úloh, výukové panely umožňují specifické zapojení obvodů a nářadí, byť běžně dostupné, je v daném případě určeno k odborné výuce. Věcná souvislost je tak dána obdobností účelu jednotlivých plnění.

[54] Rovněž funkční souvislost hodnotí Nejvyšší správní soud jako zřejmou. Všechna plnění směřují k naplnění jednotného cíle stěžovatelky, kterým je modernizace školních dílen za účelem zkvalitnění odborné výuky. Tento záměr je dostatečně konkrétní a nelze jej považovat za příliš obecný, jak tvrdí stěžovatelka. Na rozdíl od případů, kdy je cílem například obecné zlepšení životní úrovně v obci, zde jde o jasně vymezený technický cíl realizovaný v rámci jednoho projektu. 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). Skutečnost, že jednotlivá plnění mohou být využívána samostatně, není rozhodující, neboť i relativně samostatná plnění mohou tvořit jeden celek, pokud je spojuje jednotící záměr.

[55] Závěr o funkční propojenosti zakázek je posílen i již shora konstatovanou místní a časovou souvislostí plnění. Podstatné je také zjištění, že výzvy k podání nabídek byly zaslány překrývajícím se skupinám dodavatelů, což svědčí o alespoň částečné provázanosti relevantních trhů. Není přitom nutné, aby každý dodavatel byl schopen realizovat všechna plnění, postačuje, že okruh dodavatelů je obdobný.

[56] Rovněž argumentaci stěžovatelky, že zadání tří samostatných zakázek bylo v souladu s metodickými pokyny a že postupovala v dobré víře, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Poskytnutí dotace samo o sobě nezakládá legitimní očekávání, pokud není doprovázeno konkrétním ujištěním ze strany poskytovatele dotace o správnosti postupu zadavatele. Takové ujištění stěžovatelka oproti žalobě tvrdí až v kasační stížnosti, kde zmiňuje výzvu poskytovatele, podle níž neměla provádět žádné další úpravy, ke kterým nebyla vyzvána (k tomu předložila listinu označenou jako „1. výzva k doplnění – komentář k hodnocení“). Nejvyšší správní soud však k této nové, v řízení před městským soudem netvrzené skutečnosti nemůže přihlídnout (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Ze stejného důvodu pak nemůže provést ani důkaz shora označenou listinou, která byla stěžovatelkou poprvé předložena až spolu s kasační stížností. K uvedenému Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatelka nepředložila ani žádné důkazy o ustálené výkladové praxi správních orgánů, která by její postup podporovala.

[57] Co do podrobnějšího odůvodnění Nejvyšší správní soud odkazuje na již zmiňovaný pilotní rozsudek č. j. 2 Afs 42/2025-57 a uzavírá, že veřejné zakázky 0003, 0004 a 0005 měly být zadány v režimu odpovídajícím součtu jejich předpokládaných hodnot, neboť tvoří jeden funkční celek. Zadavatel mohl zvolit samostatná zadávací řízení nebo jedno řízení

pokračování

rozdělené na části, avšak při dodržení pravidel vycházejících ze součtu hodnot plnění. Postup stěžovatelky, která zadala zakázky odděleně bez zohlednění jejich funkční provázanosti, mohl mít vliv na výběr dodavatelů a tím porušit zásady transparentnosti a rovného zacházení.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[59] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 30. října 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu