



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové v právní věci

žalobce: **město Protivín**
sídlem Masarykovo náměstí 128, Protivín
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M.
sídlem Masarykovo náměstí 19, Protivín

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

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 5. 2024, č. j. ÚOHS-21547/2024/161,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 5. 2024, č. j. ÚOHS-21547/2024/161, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 24 156 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Ing. Jana Procházky, LL.M.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2024, č. j. ÚOHS-11232/2024/500, shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), kterého se měl žalobce dopustit tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ, neboť podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, jejímž předmětem bylo úplatné provedení stavebních prací ve smyslu § 14 odst. 3 ZZVZ, které tvoří jeden funkční celek s předpokládanou hodnotou přesahující finanční limit dle § 27 písm. b) ZZVZ zakládající povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, zadal mimo zadávací řízení, tj. nezadal ji v odpovídajícím druhu zadávacího řízení, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele; na předmět plnění výše veřejné zakázky uzavřel dvě smlouvy o dílo ze dne 4. 6. 2021 („Rekonstrukce ZŠ“) a dne 21. 6. 2021 („Rekonstrukce školní budovy ZŠ Protivín – zateplení dvorního přístavku, řešení vnějšího prostranství“), které žalobce zadal jako veřejné zakázky malého rozsahu. Za tento přestupek žalovaný žalobci uložil pokutu ve výši 110 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného zamítnul a napadené rozhodnutí potvrdil.

II. Žaloba

2. Žalobce považuje napadená rozhodnutí za nesprávná a nepřezkoumatelná. Žalobce namítá, že žalovaný chybně vyhodnotil skutková zjištění a následně nesprávně v napadeném rozhodnutí uzavřel, že žalobce měl jako zadavatel záměr obě předmětná zadávací řízení spojit, resp. měl vědomosti o tom, že se jedná o stejnou veřejnou zakázku na stavební práce na jednom funkčním celku a v časové souvislosti. Žalobce je však toho názoru, že veřejné zakázky spolu netvoří jeden funkční celek, stavební práce nebyly podobného charakteru a rozhodně nebyly společně plánované.
3. Žalobce se ohrazuje vůči žalovanému, že své závěry ohledně předvídatelnosti záměru žalobce v napadeném rozhodnutí pouze předjímá a sám je dle jeho názoru účelově posuzuje tak, že dílčí plnění jsou jeden celek, že jsou spolu vzájemně provázaná, a že byla zadávána za jednotným účelem. Dle žalobce jsou takové úvahy čistě subjektivním názorem žalovaného, kterému vytýká, že v rámci správního řízení nebylo provedeno dokazování k tomu, co konkrétně bylo záměrem žalobce.
4. Dále žalobce nesouhlasí se závěry žalovaného ohledně věcné a funkční souvislosti. Žalobce plnění vyplývající ze smluv o dílo považuje za plnění odlišného charakteru a zcela na sobě nezávisle sloužící zamýšleným účelům. V souvislosti s projektovou dokumentací a podkladovými materiály nemohla být dle žalobce shledána ani časová souvislost. Stanovení funkčního celku nebo časové souvislosti je pak dle žalobce velmi obtížné pro jakéhokoliv

zadavatele veřejných zakázek, a to zejména v rozšířeném výkladu žalovaného, neboť sám zákon funkční celek a časovou souvislost nedefinuje.

5. Žalobce proto navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Eventuálně žalobce navrhuje, aby soud upustil od uloženého trestu. Na svém procesním stanovisku setrval žalobce po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a setrává na svém právním názoru. Podrobně se vypořádává s jednotlivými žalobními námitkami, aniž by jakoukoli shledal důvodnou.
7. Žalovaný navrhuje, aby zdejší soud žalobu zamítl. Žalovaný na svém procesním postoji setrval během celého řízení před zdejším soudem.

IV. Posouzení věci

8. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
9. V daném případě je mezi žalobcem a žalovaným sporu, zda bylo třeba na jednotlivá plnění poskytnutá v rámci smluv **I.** (Rekonstrukce ZŠ, uzavřená dne 21. 6. 2021) a **II.** (Rekonstrukce školní budovy ZŠ Protivín – zateplení dvorního přístavku, řešení vnějšího prostranství, uzavřená dne 4. 6. 2021) nahlížet jako na plnění poskytnutá v rámci samostatných veřejných zakázek, či zda se jednalo o části jedné (téže) veřejné zakázky na stavební práce rozdělené na dvě části, neboť plnění tvořila jeden funkční celek a bylo možno dovodit i časovou souvislost § 18 odst. 2 zákona ZZVZ. Pokud by se jednalo o jednu veřejnou zakázku zadávanou jako dvě samostatné veřejné zakázky, převyšovala by předpokládaná hodnota veřejné zakázky limit 6 000 000 Kč pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu vyplývající z § 27 písm. b) ZZVZ účinného v době zadávání veřejné zakázky i v době rozhodování žalovaného a jeho předsedy.
10. Podle § 2 odst. 3 ZZVZ je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak.
11. Podle § 35 ZZVZ platí, že zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem.
12. 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.
13. Podle § 18 odst. 2 ZZVZ musí součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 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.

14. Zadavatel samozřejmě může veřejnou zakázku rozdělit na části a tyto části zadávat i samostatně ve více zadávacích řízeních. Nesmí však rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby došlo k umělému snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity, a tudíž k obcházení závazných pravidel pro zadávání veřejných zakázek.
15. Zdejší soud předně uvádí, 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 Nejvyššího správního soudu /NSS/ ze dne 12. 6. 2024, č. j. 8 As 43/2023-52, bod 23).
16. Při posuzování jednoty veřejné zakázky je třeba přihlédnout 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 prvé 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). 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).
17. V daném případě byl žalobce potrestán za to, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ, neboť podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, jejímž předmětem bylo úplatné provedení dvou stavebních prací (smlouva I a II), které tvoří jeden funkční celek s předpokládanou hodnotou přesahující finanční limit dle § 27 písm. b) ZZVZ zakládající povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, zadal mimo zadávací řízení, tj. nezadal ji v odpovídajícím druhu zadávacího řízení. Součet hodnot obou zakázek, za jejichž zadání byl žalobce sankcionován, činil 8 099 058 Kč.
18. Během soudního řízení však došlo ke změně § 27 ZZVZ a od 3. 4. 2025 je veřejnou zakázkou malého rozsahu taková veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky a) na dodávky nebo na služby částce 3 000 000 Kč, nebo b) na stavební práce částce 9 000 000 Kč.
19. Došlo tedy ke zvýšení hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu. Bylo-li by žalobcovo zadávání posuzováno nyní, deliktu by se nedopustil, neboť součet hodnot obou zakázek nedosahuje limitu pro podlimitní veřejnou zakázku a stále se jedná o zakázku malého rozsahu, kterou žalobce může zadat mimo zadávací řízení.
20. Jak uvedl rozšířený senát NSS v rozhodnutí ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS: „Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“. Podle citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu musí správní soud zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona

ve prospěch pachatele bez ohledu na to, jestli tuto otázku učinil žalobce předmětem svých žalobních námitek.

21. Soud tedy dospěl k závěru, že § 27 ZZVZ, ve znění účinném od 3.4.2025, je pro žalobce jako pachatele deliktu příznivější právní úpravou (srov. rozsudek NSS ze dne 21.3.2012, č. j. 5 Afs 68/2011-99). Tuto právní úpravu je přitom v souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu třeba aplikovat i v řízení o žalobě před krajským soudem. Za této situace nelze jinak než napadené rozhodnutí posuzovat podle právní úpravy pozdější (tj. podle § 27 ZZVZ ve znění účinném od 3.4.2025) a dospět k závěru, že je nezákonné, a to přesto, že žalovaný ani jeho předseda nemohli pozdější právní úpravu aplikovat.
22. Pro nadbytečnost soud neposuzoval jednotlivé žalobní body, nezabýval se moderačním návrhem ani neprováděl navržené důkazy výsledkem členů Rady města Protivína, jeho starosty, technického dozoru a projektanta stavby ani auditní zprávou o hospodaření žalobce.

V. Závěr a náklady řízení

23. Ze shora uvedených důvodů zdejší soud napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušil ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.). Předseda žalovaného, případně žalovaný tedy posoudí postup žalobce podle § 27 ZZVZ, ve znění účinném od 3.4.2025.
24. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle níž nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalobce byl plně úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny částkou 3000 Kč za zaplacený soudní poplatek a náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce za dva úkony právní služby po 3100 Kč společně se dvěma režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení a žaloba; podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024. Za jeden úkon právní služby uskutečněný po 1. 1. 2025 (účast na jednání soudu) činí odměna zástupce dle § 9 odst. 6, § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2025, 4620 Kč a náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 3 této vyhlášky 1 x 450 Kč, celkem tedy 14 870 Kč.
25. Na cestovním advokáta k soudnímu jednáním náleží náhrada za cestu ze sídla zástupce ke Krajskému soudu v Brně a zpět na jednání soudu (446 km) osobním automobilem s průměrnou spotřebou 7,7 l/100 km, ve vztahu k němuž předložil zástupce žalobce kopii osvědčení o registraci, ve výši 1229,50 Kč ($7,7 : 100 \times 446 \text{ km} \times 35,80 \text{ Kč}$) jako náhrada za spotřebovanou pohonnou hmotu a 2 586,80 Kč jako základní náhrada ($446 \text{ km} \times 5,80 \text{ Kč}$), celkem tedy 3 816,30 Kč, a to podle § 157 odst. 4 písm. b) a § 158 zákona č. 261/2006 Sb., zákoník práce, a podle vyhlášky č. 475/2024 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2025. Dále žalobci náleží náhrada za ztrátu času advokáta na cestě z Protivína do Brna a zpět za 6 hodin ve výši 1800 Kč podle § 14 advokátního tarifu, celkem 5616,30 Kč.

26. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, byla tato částka (krom zaplaceného soudního poplatku) zvýšena o DPH. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce ve stanovené lhůtě 24 156 Kč.
27. Žalovaný ve věci úspěšný nebyl, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 17. 12. 2025

Petr Šebek v. r.
předseda senátu