



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Ondřeje Bartoše a Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **město Protivín**, se sídlem Masarykovo nám. 128, Protivín, zastoupen advokátem Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M., se sídlem Masarykovo nám. 19, Protivín, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 31. 1. 2024, čj. ÚOHS-03014/2024/162, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2025, č. j. 31 Af 12/2024-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci šlo o to, zda žalobce jako zadavatel postupoval v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), když rekonstrukci budovy bývalé školy rozdělil na dvě etapy a každou etapu zadal samostatně jako zakázku malého rozsahu mimo zadávací řízení.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2023 uznal žalobce vinným přestupkem podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Toho se žalobce dopustil tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ. Žalobce zakázky spočívající v rekonstrukci I. a II. nadzemního podlaží bývalé školy v Myšenci (místní část města Protivín) zadal samostatně, jako veřejnou zakázku malého rozsahu, bez zadávacího řízení. Učinil tak – podle žalovaného – přesto, že zakázky tvořily jeden funkční celek zadávaný

v časové souvislosti; tím mohl ovlivnit výběr dodavatele. Za přestupek žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 120 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil rozkladem, který předseda žalovaného výše uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil; ztotožnil se závěry i s právním posouzením učiněným žalovaným v prvním stupni.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného krajský soud napadeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný dostatečně prokázal, že rekonstrukce bývalé školy v Myšenci byla ve skutečnosti jedinou veřejnou zakázkou, kterou zadavatel pouze rozdělil na etapy. Ještě před uzavřením smlouvy na realizaci první části stavebních prací se žalobce rozhodl, že opraví kompletně celou budovu. Tento úmysl podle krajského soudu vyplynul jednak z názvů obou veřejných zakázek (I. etapa, II. etapa), jednak z povahy prací prováděných v jednotlivých etapách. Řada stavebních úprav v rámci I. etapy totiž směřovala k záměru rekonstruovat budovu jako celek (podlahy, rozvody elektřiny, odpadů, vody, vytápění, střecha). V rámci II. etapy již žalobce s těmito předchozími úpravami počítal, a také v rámci II. etapy byly provedeny některé práce směřující k celkové rekonstrukci (fasáda, dokončení střechy).

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (*stěžovatel*) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[6] Tvrdil, že krajský soud bez dalšího přejal argumentaci žalovaného, spočívající však pouze v předpokladech žalovaného, které nebyly ve správním řízení prokázány. Stěžovatel polemizoval se závěrem krajského soudu, že pokud byla v rozpočtu města vyčleněna na opravu částka 7 mil. Kč, pak tato sama o sobě přesáhla limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu. Krajský soud podle stěžovatele nezohlednil, že rozpočet musí uvádět částky včetně DPH, zatímco limity pro veřejné zakázky jsou stanoveny bez této daně.

[7] Stěžovatel dále zpochybnil závěr krajského soudu, že jeho záměrem bylo opravit budovu bývalé školy jako celek. K tomu poukázal na to, že zastupitelstvo stěžovatele v prosinci 2021 vyčlenilo v rámci rozpočtu na rok 2022 částku 7 mil. Kč na I. etapu stavebních úprav bývalé školy a ve stejné době rada stěžovatele rozhodla o uskutečnění záměru. Více nebylo možné učinit, protože na podzim roku 2022 se konaly komunální volby. Celkový záměr stěžovatele tak byl omezen právě rámcem těchto voleb. Nikdo ze zastupitelů ani radních nemohl vědět, zda nově zvolené orgány města budou chtít v rekonstrukci bývalé školy pokračovat. Tvrzení o záměru rekonstruovat budovu jako celek je tak spekulativní. Skutečnost byla taková, že po komunálních volbách v roce 2022 orgány města reagovaly na požadavky občanů Myšence, že by bylo vhodné využít i 2. nadzemní podlaží budovy. Až na základě těchto požadavků zadal stěžovatel zpracování projektové dokumentace na II. etapu. Krajský soud k tomu nevyslechl členy rady města, jak stěžovatel navrhoval. Související úvaha krajského soudu o tom, že projektová dokumentace II. etapy počítala s pracemi provedenými v rámci I. etapy, je zavádějící: zpracovatel projektu II. etapy rekonstrukce musel vycházet ze skutečného stavu 1. nadzemního podlaží, a tedy ze stavu po opravách provedených během I. etapy.

pokračování

[8] *Žalovaný* ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém posouzení a ztotožnil se s rozsudkem krajského soudu. Zdůraznil, že mezi oběma etapami rekonstrukce shledal časovou i místní souvislost. Za spornou označil především souvislost funkční, do níž směřuje většina kasačních námitek. Podle žalovaného je ale z názvů veřejných zakázek (I., II. etapa) zřejmé, že stěžovatel rozdělil rekonstrukci budovy na etapy už v roce 2021, tedy před komunálními volbami. Použitím výrazu „etapa“ dal stěžovatel jasně najevo, že se jedná o části většího celku poptávaného plnění. To vyvrací argumentaci stěžovatele, že při zadávání zakázky na I. etapu nemohl vědět, jestli posléze přistoupí také k zadání zakázky na II. etapu. Žalovaný odkázal na bod 86 rozhodnutí v prvním stupni, kde uvedl další zjištění nasvědčující tomu, že stěžovatel usiloval o komplexní rekonstrukci bývalé školy: jde zejména o výsledný stav, kdy byla skutečně opravena celá budova, a až po této celkové rekonstrukci je schopna plnit zamýšlený funkční a hospodářský účel. Tomu odpovídá vyjádření starosty stěžovatele pro Písecký deník. Projektová dokumentace byla také koncipována jako stavební akce rozdělená na části. Záměr lze dovodit i z označení a obsahu usnesení rady města a smluv o dílo. Žalovaný doplnil, že poslouží-li každá z částí pořizovaného plnění objektivně jednomu účelu sledovanému zadavatelem, pak jde o funkční celek. Funkční souvislost zásadně nemůže být vyloučena tím, že se zadavatel rozhodne rozdělit plnění na části, etapy, úseky nebo fáze. Závěrem žalovaný poznamenal, že stěžovateli nelze věřit, že by jakožto obec neměl dlouhodobější plány či vize, přesahující rámec jednoho volebního období. Zadavatelem zakázky je obec, nikoli její jednotlivé orgány (nebo dokonce osoby, jimiž jsou tyto orgány obsazeny). Obec také (a ne její orgány či osoby do nich zvolené) nese odpovědnost za své úkony a případné porušení zákona.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podstatou sporu bylo, zda stěžovatel jako zadavatel podlimitních veřejných zakázek porušil pravidlo stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ, čímž mohl ovlivnit výběr dodavatele, a zda se tak dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Stěžovatel totiž uzavřel dvě smlouvy o dílo, týkající se budovy bývalé školy v Myšenci, a to dne 3. 1. 2022 („Rekonstrukce škola Myšenec – I. etapa“) a 9. 2. 2023 („Stavební úpravy a změna užívání školy Myšenec, II. etapa“). Považoval je za samostatné zakázky a zadal je tedy mimo některý ze způsobů zadávacího řízení podle ZZVZ.

[11] Platí, že zadavatel je povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, ledaže by se jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, tj. – v případě veřejné zakázky na stavební práce – s hodnotou rovnou nebo nižší částce 6 000 000 Kč (§ 2 odst. 3, § 27, § 31 ZZVZ).

[12] Žalovaný dospěl k závěru, že obě zakázky, představované shora uvedenými smlouvami o dílo, ve skutečnosti tvořily jednu zakázku, rozdělenou na části. Byl veden úvahou, že jednotlivá plnění tvořila funkční celek a byla zadána v časové souvislosti. Proto uzavřel, že pro posouzení režimu zakázky je rozhodný součet hodnot obou jejích částí, tj. obou shora uvedených smluv (§ 18 odst. 2 ZZVZ). Takto dosažená hodnota pak přesáhla limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu, a měla být zadána některým z postupů podle § 3 ZZVZ.

[13] V kasačním řízení zůstal mezi stranami spor o to, zda jednotlivé smlouvy o dílo tvořily funkční celek, tedy zda byla naplněna jedna z podmínek § 18 odst. 2 ZZVZ (námitku k časové souvislosti stěžovatelka nevznesla).

[14] Pravidlo, že součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek (§ 18 odst. 2 ZZVZ), vychází ze starší judikatury, podle které se za jednu veřejnou zakázku považovala plnění, která spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných i místních) a časových hledisek (srov. důvodová zpráva k ZZVZ). NSS proto judikoval, že dosavadní judikatura (ke „starému“ zákonu o veřejných zakázkách – č. 137/2006 Sb.) se použije i na veřejné zakázky podléhající režimu ZZVZ (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 9 As 205/2022-51, bod 16).

[15] Ve vztahu k posuzované věci je důležité zmínit, že v judikatuře ke „starému“ zákonu o veřejných zakázkách byl jako podstatný (pro posouzení funkčního hlediska) hodnocen také *jednotný záměr zadavatele* (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, čj. 7 As 211/2015-31). Tímto pojmem se pak zabýval NSS také v podmínkách (nového) ZZVZ. Jednotný (jednotlicí) záměr zadavatele vymezil jako potřebu realizace všech provázaných plnění tak, aby byl naplněn celkový smysl poptávky. Provázanost plnění – jejich spojení určitým pojícím prvkem – vede společně s věcnou a místní souvislostí k závěru o existenci *funkčního celku*. NSS připustil, že každé plnění může sledovat i svůj vlastní cíl, který může být dokonce převažující. Avšak v situaci, kdy plnění ve svém souhrnu navíc sledují také společný cíl, jde o zásadní indicii nasvědčující tomu, že dělení na dílčí plnění je účelové. NSS také zdůraznil, že věcná, místní a časová souvislost jednotlivých plnění zůstávají klíčovými faktory při posuzování jednoty veřejné zakázky (protože také vypovídají o možném celkovém jednotlicím záměru zadavatele). Nejedná se ale o samostatné podmínky, které by bylo možné považovat jednoduše za splněné nebo nesplněné; mají spíš povahu hledisek, jejichž různé naplnění ve větší či menší míře se může vzájemně vyvažovat (rozsudek ze dne 12. 6. 2024, čj. 8 As 43/2023-52, body 20 a 21).

[16] Správní orgány i krajský soud se tak tímto jednotným záměrem stěžovatele jako zadavatele veřejných zakázek správně zabývaly, a zcela souladu s uvedenými východisky jej u obou etap rekonstrukce shledaly jako naplněný. Tomuto závěru svědčí několik dílčích skutečností, které krajský soud popsal v bodech 19 a 20 odůvodnění napadeného rozsudku. Jednak ze zápisu ze schůze rady města-stěžovatele ze dne 13. 12. 2021 dovodil, že ještě před podpisem smlouvy na realizaci I. etapy se stěžovatel rozhodl, že opraví celou budovu. Argumentoval také názvy jednotlivých zakázek („I. etapa“, „II. etapa“) a podobným označením jednotlivých projektových dokumentací („I. část“, „II. etapa“). Připomněl, že původním záměrem stěžovatele bylo celou budovu bývalé školy rekonstruovat na obecní byty; za tím účelem byla v rozpočtu na rok 2022 vyhrazena částka 7 000 000 Kč. Kvůli nesouhlasu orgánu územního plánování však adaptace 1. nadzemního podlaží k bydlení nebyla možná. Proto byly nakonec byty zřízeny jen ve 2. nadzemním podlaží (v rámci II. etapy), zatímco v 1. nadzemním podlaží byly zbudovány prostory pro občanskou vybavenost (v rámci I. etapy). Jak správně uvedl krajský soud, to nic nemění na tom, že bylo prokazatelně již od počátku cílem stěžovatele opravit a následně využívat celou budovu, nikoli jen její část. Technické podrobnosti realizace obou etap a z nich plynoucí vzájemná provázanost, popsane podrobně krajským soudem, tomu také nasvědčují. Na takto vyjádřených důvodech napadeného rozsudku není nic nepřezkoumatelného ani zmatečného, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti. Ostatně i stěžovatelův argument, že některé práce

pokračování

provedené v rámci I. etapy (rozvody elektřiny, vody a kanalizace) není technicky možné realizovat odděleně pro 1. a 2. nadzemní podlaží, svědčí o přítomnosti prvků provázanosti obou etap rekonstrukce, a tedy o tom, že obě etapy tvořily funkční celek.

[17] Stěžovatel dále tvrdí, že záměr celkové rekonstrukce školy od počátku neměl a ani jej mít nemohl, protože se na podzim roku 2022 konaly komunální volby a žalobce nemohl předjímat, jaké budou záměry nově nastoupivší politické reprezentace, vzešlé právě z těchto voleb. S tím NSS nesouhlasí – tato argumentace neodpovídá shora uvedeným skutkovým zjištěním, zejména tomu, že prvotním záměrem stěžovatele byla rekonstrukce celé budovy na byty. Mimo to NSS nepřehlédl, že projektová dokumentace na II. etapu rekonstrukce (zřízení 2 bytů ve 2. nadzemním podlaží) byla stěžovateli dodána projektovou kanceláří Proges spol. s r. o. v „říjnu/listopadu 2022“ (jak vyplývá z vyjádření projektové kanceláře, které je součástí správního spisu), tedy velmi krátce po komunálních volbách (ty se konaly 23. a 24. září 2022). Vzhledem k tomu, že ustavující zasedání zastupitelstva po komunálních volbách se konalo 20. října, je zjevné, že objednávku této projektové dokumentace muselo zadat ještě „staré“ vedení města. Do této časové souslednosti pak poněkud nezapadá tvrzení stěžovatele, že se k rekonstrukci 2. nadzemního podlaží rozhodl až na základě podnětů občanů po komunálních volbách. Také to vyvrací argumentaci stěžovatele, že jeho záměry byly omezené jen na jedno funkční období zastupitelstva. Záměr stěžovatele rekonstruovat celou budovu bývalé školy dostatečně vyplývá z podkladů ve správním spise; NSS proto dává za pravdu krajskému soudu, že provádění dalších důkazů (výsledkem starosty a členů rady města-stěžovatele, projektanta, pracovníka technického dozoru) by bylo nadbytečné.

[18] Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem v tom, že správní orgány nepochybily, pokud dospěly k závěru, že plnění ze smluv uzavřených v roce 2022 a 2023 tvořila jeden funkční celek, a tedy jednu veřejnou zakázku. Ani NSS nevidí žádný důvod hodnotit smlouvy na jednotlivé etapy rekonstrukce jako oddělené samostatné veřejné zakázky. Ve shodě se správními orgány a krajským soudem tedy NSS uzavírá, že předpokládané hodnoty obou zakázek se měly počítat ve smyslu § 18 ZZVZ.

[19] Stěžovatelka má pravdu pouze v jednom – krajský soud nesprávně poznamenal, že již sama hodnota částky, vyčleněné v rozpočtu na rok 2022 na rekonstrukci školy (7 mil. Kč), přesahuje limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu (6 mil. Kč). Tento argument krajského soudu je nepřipadný. Zatímco totiž v rozpočtu obec plánuje *skutečné* náklady (a tedy i DPH, které pro obec zpravidla nákladem je), do zákonných limitů pro veřejné zakázky se DPH nezahrnuje (to plyne z § 16 odst. 1 ZZVZ). V tomto směru je tak třeba odůvodnění napadeného rozsudku korigovat. Zároveň je ale zřejmé, že krajský soud tuto poznámku učinil jen nad rámec nutného odůvodnění (čehož si byl zjevně sám vědom, uživ slůvka „mimochodem“). Tato dílčí nepřesnost tak nemá vliv na zákonnost a věcnou správnost nosných důvodů napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Protože NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, zamítl ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, náhrada nákladů řízení mu proto nepřisluší. Žalovanému nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. února 2026

Ondřej Mrákota
předseda senátu