



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase, v právní věci žalobce: **Statutární město Děčín**, zastoupený Mgr. Narcisem Tomáškem, advokátem se sídlem U Starého mostu 111/4, Děčín, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 3. 12. 2024, čj. ÚOHS-45766/2024/161, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 9. 2025, čj. 62 Af 4/2025-69,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku rozhodl, že zásada transparentnosti se projevuje i v požadavcích na obsah zprávy o hodnocení návrhu podle § 148 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Zpráva musí být dostatečně podrobná, tedy především obsahovat posouzení všech hodnotících kritérií předem stanovených v zadávací dokumentaci, aby byl postup zadavatele v otevřené soutěži o návrh přezkoumatelný, a tedy transparentní.

[2] Žalobce dne 26. 9. 2022 zahájil otevřenou soutěž o návrh s názvem „*Dvoufázová výtvarná soutěž o návrh – Pohádková kašna Děčín*“. Jejím předmětem bylo zhotovení návrhů soch pro secesní kašnu na Masarykově náměstí v Děčíně. Kašna je kulturní památkou a návrhy soch mohly být zhotoveny ve dvou možných variantách. První možností bylo

zhotovení bronzové repliky původní sochy. Druhou volná sochařská figurální tvorba z libovolného materiálu, která se měla vztahovat k příběhu o Loubském prameni. Otevřená soutěž měla dvě fáze. V obou měla porota hodnotit následující kritéria: (i) celková výtvarná úroveň návrhu, kvalita provedení a naplnění soutěžních podmínek, (ii) začlenění návrhu do určeného prostoru a (iii) hospodárnost a proveditelnost návrhu. Ve druhé fázi bylo přidáno (iv) kritérium, podle kterého bylo v případě soch z bronzu nebo jiných materiálů dle jejich povahy, předmětem hodnocení i portfolio slévače. S autorem/y vítězného návrhu mělo být následně jednáno o zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky měla činit 15 mil. Kč bez DPH.

[3] Žalovaný shledal, že se žalobce dopustil dvou přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek.

[4] Žalobce v první řadě v obou fázích otevřené soutěže o návrh nedodržel zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. V dokumentaci o soutěži o návrh, resp. zejména ve zprávě o hodnocení soutěžních návrhů („Protokol o průběhu 1. fáze výtvarné soutěže o návrh“ ze dne 17. 2. 2023 a „Protokol o průběhu 2. fáze výtvarné soutěže o návrh“ ze dne 24. 8. 2023, dále společně jen „protokoly“), totiž nebyly uvedeny důvody stanovení pořadí návrhů a hodnocení všech stanovených kritérií [konkrétně kritérií (iii) a (iv)]. Nadto bylo hodnocení strohé a nevyplývaly z něj důvody, pro které byly některé návrhy ze soutěže vyřazeny. Z protokolů ani nešlo seznat, proč porota vybrala jako vítězný návrh č. 10. Postup žalobce se tím stal nepřezkoumatelným, a tudíž i netransparentním.

[5] Žalobce dále ve druhé fázi otevřené soutěže o návrh nedodržel § 148 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Nezajistil, aby porota hodnotila anonymní soutěžní návrhy. Identita autorů byla odtajněna před hlasováním ve druhé fázi, tedy před tím, než porota dospěla k finálnímu stanovisku o vítězném návrhu.

[6] Za přestupky uložil žalovaný žalobci pokutu ve výši 120 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí rozklad. Předseda žalovaného rozklad zamítl. Žalobce se proti rozhodnutí předsedy žalovaného bránil žalobu.

[8] Krajský soud žalobu zamítl.

[9] Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného, že žalobcův postup byl nepřezkoumatelný. Vyložil, že protokoly jsou z hlediska zachycení postupu poroty jedinečnými dokumenty. Z jejich obsahu (či případně z obsahu doplňujících dokumentů vyhotovených v průběhu soutěže) musí jasně a srozumitelně vyplývat, jakým konkrétním způsobem a z jakých konkrétních důvodů byly jednotlivé návrhy hodnoceny a co konkrétně vedlo ke stanovení pořadí návrhů. Hodnocení návrhů musí vycházet ze všech kritérií, která zadavatel stanovil v oznámení o zahájení soutěže o návrh. Případné nedostatky dokumentů nelze dodatečně zhojit svědeckou výpovědí členů poroty. Jsou to totiž právě protokoly, které musí obsahovat dostatečně podrobné informace, aby byl postup zadavatele zpětně přezkoumatelný a tedy transparentní. Ve shodě s žalovaným krajský soud uvedl, že protokoly předložené žalobcem neobsahovaly požadované informace. Materiální znak přestupku tak žalobce naplnil tím, že o vítězném návrhu rozhodl na základě

pokračování

netransparentního a neprůkazného hodnocení. Z protokolů totiž nevyplývá, proč byl vítězným návrhem návrh č. 10.

[10] K výši udělené pokuty krajský soud uvedl, že žalovaný při jejím stanovení nepochybil. Žalobce ročně hospodáří s peněžními prostředky v řádu stovek milionů Kč. Pokuta tak nemůže být likvidační, a to ani s ohledem na skutečnost, že momentálně je rozpočet žalobce schodkový. Nadto byla pokuta uložena při samotné spodní hranici zákonného rozpětí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[11] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. V ní vznesl následující okruhy kasačních námitek:

1. Neporušil zásadu transparentnosti. Pochybení spočívající v neúplných protokolech bylo pouze formální. Nenaplnil materiální stránku tohoto přestupku, a nadto žalovaný neprokázal, jakým způsobem stěžovatel ovlivnil, nebo mohl ovlivnit výběr návrhu.
2. Žalovaný a krajský soud pochybili, pokud nepřistoupili ke svědeckým výpovědím členů poroty.
3. Neporušil povinnost hlasování o anonymních návrzích.
4. Žalovaný při uložení sankce nepřihlédl k majetkové situaci stěžovatele. Měl vzít v potaz i výdajovou stránku jeho rozpočtu, nikoliv pouze příjmovou.
5. Výše pokuty byla nepřiměřená, protože nebyla odvozená od žádné konkrétní peněžní hodnoty spojené s otevřenou soutěží o návrh.
6. Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, protože se krajský soud nevypořádal s argumentací stěžovatele směřující proti způsobu určení výše pokuty.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých závěrech, že postup stěžovatele nebyl transparentní. Z protokolů nelze seznat, jak porota návrhy hodnotila. Tento nedostatek není možné zhojit provedením svědeckých výpovědí. Aby byla dodržena zásada transparentnosti, musí protokoly zachycovat, jakým konkrétním způsobem byly návrhy hodnoceny. Co se týče dodržení anonymity, žalovaný poukázal na skutečnost, že z protokolů jasně vyplývá, že po odtajnění identity autorů došlo k hlasování o vítězném návrhu. Žalovaný nesouhlasil ani s tím, že by výše pokuty byla nepřiměřená. Stěžovatel v zadávací dokumentaci uvedl, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí 15 mil. Kč. Pro stanovení výše pokuty je ale podstatná celková cena veřejné zakázky. Tu ale nebylo možné zjistit, a proto vyšel v souladu s příslušným zákonným ustanovením z horní hranice 20 mil. Kč.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.a Nepřípustné námitky

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, respektive kasačních námitek, a to s ohledem na § 104 odst. 4 soudního řádu správního, podle kterého je kasační stížnost nepřipustná, „*opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*“. (rozsudek NSS čj. 9 Afs 70/2023-73, bod 38).

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že neporušil zásadu hlasování o anonymních návrzích podle § 148 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. Anonymita autorů návrhů byla podle stěžovatele zachována až do okamžiku, než porota dospěla k finálnímu stanovisku. Hlasování, které proběhlo po odtajnění identity autorů, se netýkalo pořadí návrhů, nýbrž toho, zda je možné s autory návrhů vést jednací řízení bez uveřejnění.

[15] Nejvyšší správní soud ze soudního spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel v žalobě tuto námitku neuplatnil, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Na tuto skutečnost ostatně poukázal i žalovaný ve vyjádření k žalobě na straně 7. Ze spisového materiálu v této souvislosti Nejvyšší správní soud ověřil, že námitku směřující proti závěru o porušení anonymity stěžovatel uplatnil i v rozkladu. Krajský soud pak na porušení anonymity v rozsudku poukázal pouze okrajově a podpůrně (v souvislosti s naplněním materiální stránky přestupku). Nelze tak mít ani za to, že by stěžovatel touto námitkou reagoval na novou argumentaci, kterou by poprvé předestřel až krajský soud. Tato kasační námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 soudního řádu správního.

[16] Obdobné platí pro námitku spočívající v tom, že výše pokuty nebyla odvozená od žádné konkrétní peněžní hodnoty spojené s otevřenou soutěží o návrh. Stěžovatel namítal, že žalovaný měl při stanovení výše pokuty vyjít z celkové ceny veřejné zakázky, resp. z celkové výše odměn, které byly v průběhu otevřené soutěže o návrh vyplaceny a činily částku 300 000 Kč. Žalovaný ale vyšel z toho, že celkovou cenu veřejné zakázky nebylo možné zjistit. Horní hranice, do které bylo možné pokutu uložit, tak činila 20 mil. Kč. Takový postup (a samotná právní úprava) ovšem podle stěžovatele systémově znevýhodňuje zadavatele, kteří se rozhodnou využít otevřenou soutěž o návrh. I k této námitce Nejvyšší správní soud ze soudního spisu ověřil, že ji stěžovatel v žalobě neuplatnil, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Nepřiměřenou výši pokuty stěžovatel v žalobě namítal; omezil se však pouze na její nepřiměřenost vzhledem k výdajové stránce svého rozpočtu. Tato kasační námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 soudního řádu správního.

[17] Přípustnými námitkami jsou námitky spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, v nesprávném právním posouzení porušení zásady transparentnosti a nedostatečném prokázání naplnění materiální stránky tohoto přestupku, námitka směřující proti neprovedení důkazů svědeckými výpověďmi a námitka proti nedostatečnému zohlednění majetkových poměrů při ukládání pokuty.

III.b Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný

[18] Krajský soud se podle stěžovatele nevypořádal s ním předestřenou otázkou stran způsobu stanovení ceny veřejné zakázky, resp. horní hranice pokuty. Tím se stal jeho rozsudek nepřezkoumatelným.

[19] Podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro

pokračování

nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc zásadní význam. Pokud rozhodnutí soudu ve svém odůvodnění nereflektuje námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24; ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35, bod 18). Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30; ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163). Povinností správního soudu přitom není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; jeho úkolem je uchopit obsah a smysl argumentace účastníka řízení jako celku a vypořádat se s ní (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19).

[20] Zrušení rozsudků krajských soudů (městského soudu) pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského (městského) soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský (městský) soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29-30).

[21] Krajský soud přezkoumal postup žalovaného při stanovení výše pokuty. Vypořádal stěžovatelem uplatněné argumenty spočívající v tom, že žalovaný pochybil, pokud při stanovení výše pokuty nezohlednil výdajovou stránku rozpočtu stěžovatele. Krajský soud se ztotožnil s argumentací v rozkladovém rozhodnutí a dodal, že přihlížení k rozpočtům územních samosprávných celků při stanovování výše pokuty je běžnou praxí. Takové posouzení je podle Nejvyššího správního soudu sice stručné, ale ještě přezkoumatelné. Je z něj zřejmé, k jakým námitkám se vyjádřil a jak je vypořádal.

[22] Co se týče námítka stěžovatele, že se krajský soud nezabýval jeho argumentací ve vztahu ke způsobu určení celkové ceny veřejné zakázky, Nejvyšší správní soud ve spisovém materiálu ověřil, že stěžovatel tento žalobní bod neuplatnil (viz i bod 19 tohoto rozsudku). Krajský soud se jím proto ani nemohl zabývat. Není úkolem soudu, aby za stěžovatele domýšlel žalobní argumentaci (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010 čj. 4 As 3/2008-78, bod 31).

III.c Aby bylo možné postup zadavatele přezkoumat, musí být zpráva o hodnocení návrhu dostatečně podrobná

[23] Přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek se dopustí ten, kdo „nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem v soutěži o návrh, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr návrhu.“ Stěžovatel se jej dopustil tím, že v otevřené soutěži o návrh „Dvoufázová výtvarná soutěž o návrh – Pohádková kašna Děčín“ nedodržel zásadu

transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Z dokumentace o soutěži o návrh, konkrétně z protokolů, není seznatelné, jak byly jednotlivé soutěžní návrhy posouzeny a hodnoceny. Nejsou zřejmé důvody stanovení pořadí návrhů a snížení počtu účastníků, jelikož popis posouzení a hodnocení soutěžních návrhů uvedený v protokolech je značně strohý a obecný. Neodpovídá ani stanoveným kritériím hodnocení. V důsledku uvedeného je postup nepřezkoumatelný, a tudíž i netransparentní, což mohlo ovlivnit výběr návrhu.

[24] Soutěží o návrh rozumí zákon o veřejných zakázkách „*postup zadavatele směřující k získání návrhu, kterým je zejména plán nebo projekt v oblasti územního plánování nebo architektonických, stavebních, technických a inspekčních služeb*“ (§ 143 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek).

[25] Návrhy hodnotí porota, která „*vyhotoví o hodnocení návrhů zprávu, podepsanou jejími členy, v níž uvede pořadí návrhů sestavené na základě kritérií uvedených v oznámení o zahájení soutěže o návrh*“ (§ 148 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek). Při výběru návrhu je následně zadavatel „*vázán stanoviskem poroty*“ (§ 148 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek).

[26] Zásada transparentnosti má původ v unijním právu. V prvé řadě je tak interpretována prostřednictvím judikatury Soudního dvora Evropské unie. SDEU vyložil, že zásada transparentnosti se projevuje ve dvou aspektech. První aspekt spočívá v tom, že by se o veřejnou zakázku měli mít možnost ucházet všichni potenciální dodavatelé. Projevuje se zejména v povinnosti odpovídajícím způsobem uveřejnit vyhlášení veřejné zakázky [rozsudky SDEU ze dne 7. 12. 2000 ve věci C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG* (Recueil s. I-10745, bod 62 a ze dne 13. 11. 2008 ve věci C-324/07, *Coditel Brabant SA proti Commune d'Uccle a Région de Bruxelles-Capitale* (Sb. rozh. s. I-8457, bod 25)]. Druhý aspekt zásady transparentnosti spočívá v povinnosti zajistit, aby mohla být provedena kontrola nestrannosti postupů zadavatele, ať již v zadávacím řízení nebo mimo něj (rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2004 ve věci C-496/99P *Komise proti CAS Succhi di Frutta SpA*, bod 109). Jen tak lze totiž zajistit kontrolu toho, že byly dodrženy další dvě základní zásady. Konkrétně jde jednak o povinnost zadavatele dodržovat předem stanovená pravidla postupu a jednak o povinnost vedení dostatečné dokumentace o příslušném postupu tak, aby veškeré kroky zadavatele byly zpětně přehledné, vysledovatelné, kontrolovatelné a přezkoumatelné a aby nevznikaly pochybnosti o tom, co bylo pravým důvodem jednotlivých kroků zadavatele (§ 6 [Zásady zadávání veřejných zakázek]. In: ŠEBESTA, M. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 48.)

[27] Nejvyšší správní soud tyto závěry převzal do své judikatury. Níže odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se sice vztahuje i k zákonu č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek a zákonu č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. I ty však obsahovaly zásadu transparentnosti a judikatura je proto použitelná i za stávající právní úpravy.

[28] V právní větě rozsudku ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, Nejvyšší správní soud vyslovil, že zásada transparentnosti je porušena, „*pokud jsou v zadavatelském postupu shledány takové proky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným,*

pokračování

nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele.“ Dále v bodě 42 citovaného rozsudku vyložil, že „význam zásady transparentnosti v první řadě směřuje k cíli samotného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Právě k zajištění konkurence mezi dodavateli slouží rovněž zásada transparentnosti.“ Tento svůj názor následně Nejvyšší správní soud potvrdil i v rozsudcích ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 Afs 60/2012-31, bod 26 a ze dne 25. 11. 2015, čj. 2 Afs 174/2015-45.

[29] V bodě 69 rozsudku ze dne 18. 6. 2024, čj. 3 As 109/2022-81, Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud není „*hodnocení a přidělování bodů při posuzování konkrétních parametrů svévolné, netransparentní, diskriminační či jinak nezákonné, ale je založené na logickém a podrobném slovním odůvodnění, v čem hodnotící komise shledává nedostatky daného návrhu oproti dalším návrhům na základě předem vymezených kritérií, není nezbytné (a někdy ani možné), aby bylo výsledné bodové hodnocení exaktně změřitelné.*“ Z uvedeného lze tedy dovodit, že i hodnocení spočívající v subjektivním nebo slovním posouzení návrhů (tj. nikoliv v udělování bodů nebo v hodnocení jinak počítatelných kritérií), by mělo být podrobně a logicky odůvodněno.

[30] Stěžovatel namítal, že nenaplnil materiální stránku tohoto přestupku. Při přezkumu jeho postupu v soutěži o návrh je totiž dle něj nutné rozlišovat formální a materiální rovinu. Materiální rovinu podle stěžovatele představuje samotný proces rozhodování členů poroty (samotné faktické hlasování, dialogy mezi jednotlivými členy poroty atd.). Pořízení protokolů spadá pod rovinu formální. Jestliže krajský soud dovodil, že stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek, vycházel z nesprávných úvah. Členové poroty se účastnili hodnocení, návrhy posuzovali a hodnotili v souladu s podmínkami soutěže a následně hlasovali o nejlepším návrhu. Pokud nedošlo k doslovnému přepisu úvah členů poroty do protokolů, jedná se pouze o administrativní (formální) pochybení. To ovšem není způsobilé naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Skutečnost, že protokoly neobsahují podrobný popis hodnocení, je totiž irelevantní. Podstatné je, že z materiálního hlediska k hodnocení návrhů podle stanovených kritérií došlo. Uvedené platí podle stěžovatele tím spíše, že porota provedla odbornou uměleckou úvahu. Ta je sama o sobě nepřezkoumatelná. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí.

[31] Z ustanovení § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek vyplývá, že se jedná o ohrožovací přestupek; chráněnou hodnotou je volná hospodářská soutěž. Z formulace „*ovlivní nebo může ovlivnit výběr návrhu*“ nevyplývá potřeba prokazovat konkrétní důsledky jednání zadavatele, tj. následek v podobě skutečného ovlivnění výběru. Stačí, že nedodržení pravidel stanovených v zákoně o zadávání veřejných zakázek takový následek může mít (přiměřeně srov. rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2022, čj. 5 As 65/2021-73, bod 38; ze dne 8. 9. 2025, čj. 22 As 110/2025-35, bod 21 a násl.; ze dne 13. 9. 2023, čj. 8 As 82/2022-47, bod 62 a 63).

[32] V posuzovaném případě se dostává do popředí druhý aspekt zásady transparentnosti tak, jak jej vymezil SDEU (viz bod 26 tohoto rozsudku). Podle něj je pro naplnění zásady transparentnosti podstatné, aby byl postup zadavatele zachycený v podkladech tak, aby umožnil jeho následnou kontrolu. Pokud zadavatel svůj postup nezachytí tak, aby jej bylo možné zpětně přezkoumat, poruší zásadu transparentnosti. Nelze totiž zpětně přezkoumat, zda zadavatel postupoval nestranně a tak, aby nedošlo k ovlivnění výběru dodavatele. Takový nepřezkoumatelný postup pak sám o sobě může ovlivnit výběr návrhu. Materiální stránku přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek tedy zadavatel naplní již tím, že svůj postup v zadávacím řízení nezachytí způsobem umožňujícím jeho následný přezkum.

[33] Jak případně uvedl krajský soud, v otevřené soutěži o návrh jsou protokoly (zpráva o hodnocení vypracovaná podle § 148 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek) stěžejním podkladem zachycujícím hodnotící proces poroty. Jelikož je zadavatel stanoviskem poroty vázaný (§ 148 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek), je nutné, aby v nich byl postup poroty při hodnocení zachycený. Protokoly by měly obsahovat vyjádření členů poroty k (ne)naplnění všech kritérií vymezených zadavatelem, spolu s konkrétními důvody, pro které porota stanovila konečné hodnocení. To i v případě, že jsou kritéria navázána na subjektivní hodnocení. Jinak není možné zpětně ověřit, zda porota skutečně zohlednila všechna kritéria stanovená zadavatelem.

[34] Stěžovatel vymezil v zadávací dokumentaci tři (čtyři) kritéria, podle kterých měly být návrhy hodnoceny. Hodnocení prvních dvou spočívalo v subjektivním posouzení umělecké stránky návrhu a začlenění návrhu do prostoru. Druhá dvě kritéria se týkala hospodárnosti a proveditelnosti návrhu a portfolia slévače.

[35] Protokoly vypracované porotou v soutěži o návrh obsahují stručné a obecné hodnocení prvních dvou kritérií. Hodnocení třetího a čtvrtého kritéria není v protokolech zachyceno vůbec. Z protokolů není ani seznatelné, proč byly některé z návrhů vyřazeny. A konečně z protokolů nevyplývá ani to, proč byl návrh č. 10 zvolený jako vítězný.

[36] Právě tím, že protokoly neobsahovaly dostatečně konkrétní a srozumitelný popis hodnocení jednotlivých kritérií a odůvodnění, porušil stěžovatel zásadu transparentnosti a naplnil i materiální stránku přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel se proto mylí, jestliže má za to, že podstatné je, zda po „materiální“ stránce k hodnocení došlo. Pro transparentní postup je podstatné to, aby pořádané protokoly zachytily postup zadavatele takovým způsobem, že jej bude možné přezkoumat. K obdobnému závěru správně došel i krajský soud v bodě 20 napadeného rozsudku.

[37] Na uvedeném nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatele, že hodnocení spočívalo v subjektivní odborné umělecké úvaze. Jak příhodně uvedl krajský soud v bodě 21 napadeného rozsudku, po stěžovateli nikdo nepožadoval, aby byl umělecký aspekt vyjádřený kvantifikovatelně (např. stanovením počtu bodů). V řízení nebylo sporu o tom, že stěžovatel nastavil kritéria exaktně neměřitelná, jejichž hodnocení je závislé na úvaze poroty. I v takovém případě je ale třeba trvat na tom, aby protokoly tuto úvahu zachytily, byť případně za použití méně „formálního“ jazyka, než by tomu bylo případě hodnocení exaktně neměřitelných kritérií. Navíc hodnocení třetího a čtvrtého kritéria v odborné

pokračování

umělecké úvaze ani nespočívalo. Jednalo se o zhodnocení hospodárnosti a technické proveditelnosti návrhu a zhodnocení portfolia slévače. Předmětem hodnocení tak na rozdíl od předchozích dvou kritérií nebyla umělecká stránka, nýbrž stránka technická (např. výše ceny použitých materiálů a nákladů na údržbu zhotovené kašny). I přesto protokoly ohledně posouzení těchto kritérií neobsahovaly žádné informace.

[38] Tuto námitku tak Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

III.d Žalovaný a krajský soud nepochybili, pokud neprovedli svědecké výpovědi

[39] Stěžovatel se ohradil též proti tomu, že žalovaný a krajský soud neprovedli navrhované důkazy. Konkrétně se jednalo o návrhy na provedení svědeckých výpovědí. Ty měli poskytnout členové poroty. Výsledky by objasnil (a) kritéria a způsob, jakým porota hodnotila předložené návrhy, (b) jak bylo zhodnoceno kritérium hospodárnosti, proveditelnosti a začlenění návrhu do prostoru, a (c) jak porota dospěla k rozhodnutí postupu některých návrhů do druhé fáze hodnocení.

[40] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že správní orgán není vázán návrhy účastníků na provedení důkazů (§ 52 správního řádu). Vždy provede ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a to i se zřetelem k případným okolnostem svědčícím v prospěch či neprospěch toho, komu má být uložena povinnost (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu). Návrhem na provedení dokazování není vázán ani správní soud (§ 52 odst. 1 soudního řádu správního). Nejvyšší správní soud k tomuto ve své judikatuře již vyslovil, že je na správním orgánu, aby vlastní úvahou dospěl k rozhodnutí, které důkazy provede, a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné a návrhu na jejich provedení nevyhoví. Takovou úvahu je následně povinen odůvodnit (rozsudky NSS ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS; ze dne 4. 2. 2015, čj. 3 As 155/2014-54).

[41] Žalovaný a krajský soud neprovedli navrhované důkazy z důvodu jejich nadbytečnosti. Svědecké výpovědi by totiž nemohly nic změnit na závěru, že se stěžovatel dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Toho se dopustil tím, že protokoly (zpráva o hodnocení návrhů ve smyslu § 148 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek) neobsahovaly dostatek informací, aby na jejich základě mohl být postup stěžovatele přezkoumán.

[42] Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s názorem krajského soudu, že dodatečná vyjádření členů poroty nemohou zhojit nedostatky protokolů. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, jsou to právě protokoly, které měly být natolik podrobné, aby na jejich základě bylo možné postup stěžovatele přezkoumat. Žalovaný i krajský soud ve svých rozhodnutích neprovedení navrhovaných důkazů řádně odůvodnili a vyložili, proč jejich provedení považují za nadbytečné, resp. proč by jejich provedení nic změnilo na tom, že stěžovatel porušil zásadu transparentnosti. Ani této námitce stěžovatele tak nelze přisvědčit.

III.e Žalovaný přihlédl k majetkové situaci stěžovatele

[43] Stěžovatel se v kasační stížnosti bránil i proti výši pokuty. Konkrétně namítal, že žalovaný při jejím stanovení nepřihlédl k majetkové situaci stěžovatele. Ten sice hospodář s poměrně vysokým rozpočtem, nicméně jde o rozpočet schodkový.

[44] Z judikatury se podává, že správní orgány jsou povinny zohledňovat osobní a majetkové poměry obviněných z přestupku v případě, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i pokud příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí (nález ÚS ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, právní věta a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, bod 39).

[45] Nejvyšší správní soud definoval likvidační pokutu jako „*sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 As 9/2008-133, bod 27).

[46] Žalovaný i krajský soud se majetkovou situací stěžovatele zabývali. Zjistili, že stěžovatel ročně hospodář s peněžními prostředky v řádech stovek milionů korun. Pokuta ve výši 120 000 Kč tedy nemůže být likvidační.

[47] Nejvyšší správní soud s takovým posouzením souhlasí. Stěžovatel je statutárním městem. Pokuta ve výši 120 000 Kč by jen stěží měla významně ovlivnit hospodaření. Stěžovatel by měl být schopný soustředit dané finanční prostředky, byť to může vyžadovat např. větší či menší změny v jeho rozpočtu. Na uvedeném přitom nemůže nic změnit ani skutečnost, že aktuálně je rozpočet stěžovatele schodkový. To totiž neznamená, že by zaplacení pokuty mělo za následek zánik stěžovatele, příp. jeho platební neschopnost. Každá pokuta navíc musí působit nejen preventivně, tj. musí přimět k nápravě, resp. odradit ji i jiné osoby od páchaní obdobných přestupků, ale též represivně, tzn. že by měla být do jisté míry citelná a zasáhnout určitým přiměřeným způsobem do majetkových poměrů (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2023, čj. 5 As 129/2022-34, bod 24).

[48] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního ji zamítl.

[50] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a právo na náhradu nákladů tak nemá. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

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

V Brně 26. února 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu