



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **RBP, zdravotní pojišťovna**, se sídlem Michálkovická 967/108, Ostrava, zastoupená Mgr. Radovanem Kubáčem, advokátem se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2025, č. j. 31 Af 53/2023-216,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 8. 2023, č. j. ÚOHS-30610/2023/510, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně nedodržela pravidla stanovená zákonem (ZZVZ) pro zadání veřejné

zakázky, čímž mohla ovlivnit výběr dodavatele. Přestupku se měla dopustit tím, že nesplnila svou povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení ve smyslu § 2 odst. 3 ZZVZ. Namísto toho žalobkyně zadala podlimitní veřejnou zakázku na poskytnutí právních služeb bez provedení zadávacího řízení, jakož i bez splnění podmínek pro postup podle výjimky z povinnosti provést zadávací řízení podle § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ. Za tento přestupek uložil žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč, a to podle § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ.

[2] Konkrétně žalobkyně jako veřejná zadavatelka uzavřela dne 19. 12. 2018 smlouvu o poskytování právních služeb, a to s advokátem Mgr. Lubošem Bôrikem, LL.M. (dále jen „advokát“). Jejím předmětem bylo poskytování právních služeb žalobkyni advokátem v rozsahu vyplývajícím z konkrétních zadávaných úkolů – mělo se jednat zejména o vypracovávání právních analýz a stanovisek, smluv, dále o zastupování před soudy či správními orgány a poskytování konzultací, vždy v závislosti na konkrétním zadání. Tímto postupem žalobkyně zadala veřejnou zakázku bez zadávacího řízení, jejímž předmětem je poskytování právních služeb. Žalovaný následně zjistil, že advokát žalobkyni za období od ledna 2019 do října 2022 fakturoval právní služby, za něž žalobkyně zaplatila a které se vztahovaly mj. k poskytování *právních služeb ve věci HR* (procesy ukončování tří pracovních poměrů zaměstnanců, kteří žalobkyni hrozili žalobami) a *právních služeb ve věci ČEZ* (komunikace se společností ČEZ, a.s. [dále jen „ČEZ“]), která odmítala převést odběrné místo spotřeby elektrické energie z nájemce nemovitosti žalobkyně na žalobkyni).

[3] Žalobkyně v řízení uvedla, že postupovala v souladu s § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ. Žalovaný však byl toho názoru, že *právní služby ve věci HR a ČEZ* pod danou výjimku nespádají. Upozornil, že výjimku je třeba vykládat restriktivně, a dovodil, že ji lze (v případě žalobkyně) aplikovat pouze na úkony právní služby poskytnuté v probíhajícím řízení (bod 1. uvedeného ustanovení), nebo na úkony právní služby poskytnuté buďto v přímé návaznosti na konkrétní řízení podle bodu 1., ačkoli není ještě zahájeno, ale je jasně určeno a konkrétně definováno, anebo v situaci, kdy *okolnosti nasvědčují tomu, že se dotčená věc s vysokou pravděpodobností stane předmětem řízení podle bodu 1.* (bod 2. uvedeného ustanovení). Žalovaný měl za to, že **pro splnění podmínky vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení musí být konkrétně vymezeno, jaké řízení může nastat, hrozba vzniku řízení musí být reálná a pravděpodobnost vzniku řízení musí být vysoká, a to vše v momentu rozhodování o zadání zakázky.** Důkazní břemeno stran splnění kritérií výjimky nadto spočívá na obviněném, který se její aplikace domáhá. V tomto směru je třeba, aby žalovanému doložil např. předžalobní výzvu či komunikaci s protistranou, ze které je jasně patrné, že jedna ze stran hodlá ve věci učinit kroky vedoucí k zahájení konkrétního řízení.

[4] S ohledem na to žalovaný dospěl k závěru, že v případě *právních služeb ve věci HR* nebyla zjištěna konkrétní hrozba vzniku soudního sporu. Žalobkyně uvedla, že právní služby zahrnovaly konzultace, komunikaci s advokátem protistrany či přítomnost advokáta při předávání výtek zaměstnancům. Ačkoli mezi žalobkyní a zaměstnanci existoval spor o výklad ustanovení pracovního práva, přičemž zaměstnanci nesouhlasili s ukončením pracovních poměrů, nebylo v okamžiku rozhodování o zadání zakázky

pokračování

(poptání právních služeb) patrné, že by spor měl vyústit v řízení podle § 29 odst. 1 písm. k) bodu 1. ZZVZ. Žalovaný zohlednil, že žalobkyně v červnu a červenci 2023 předložila nové důkazy (zejména komunikaci s protistranou a předžalobní výzvu adresovanou jednomu ze zaměstnanců). Současně však upozornil, že tyto důkazy nejsou pro posouzení situace relevantní, neboť předmětné *právní služby ve věci HR* byly žalobkyni fakturovány v období od května 2022 do listopadu 2022 a byly jí poskytnuty v období od dubna 2022 do srpna 2022 – tj. více než půl roku před existencí daných důkazů předložených k prokázání *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení*.

[5] Obdobná situace nastala při poskytování *právních služeb ve věci ČEZ*. Z komunikace mezi žalobkyní a společností ČEZ vyplynul pouze odlišný pohled obou subjektů na aplikaci relevantních právních předpisů, nikoli iniciace konkrétních kroků k podání návrhu na zahájení určitého řízení v dané věci. Ani v tomto případě žalobkyně neunesla důkazní břemeno stran splnění kritérií výjimky podle § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ.

[6] Žalovaný rovněž dospěl k závěru, že poskytování právních služeb podle předmětné smlouvy představuje veřejnou zakázku pravidelné povahy. Žalobkyně si právní služby nepořizovala nahodile, nýbrž dlouhodobě a kontinuálně. To ostatně plyne i ze skutečnosti, že v průběhu let 2017 až 2019 hradila právní služby pravidelně na základě smluv či objednávek různým poskytovatelům právních služeb. Z obsahu předmětné smlouvy žalovaný dovodil, že si žalobkyně pořizovala generální právní služby bez specifikované právní oblasti, protože je potřebovala k výkonu své činnosti. Poskytování právních služeb rovněž představuje jeden komplexní druh plnění; konkrétní plnění nemusí být identická, nýbrž postačí, že jde o plnění stejného druhu. S ohledem na tyto okolnosti žalobkyně mohla potřebu těchto služeb předvídat. Na základě uvedeného žalovaný uzavřel, že pro stanovení předpokládané hodnoty poskytování právních služeb podle předmětné smlouvy je třeba aplikovat § 19 odst. 1 písm. a) a odst. 2 ZZVZ. Tuto hodnotu stanovil na 5 217 998,68 Kč bez DPH; nejednalo se tak o veřejnou zakázku malého rozsahu podle § 27 písm. a) ZZVZ, nýbrž o podlimitní veřejnou zakázku, kterou byla žalobkyně povinna zadat v některém z druhů zadávacích řízení podle § 3 ZZVZ či jiným postupem podle § 2 odst. 3 ZZVZ.

[7] Žalobkyně rovněž v průběhu řízení před žalovaným namítala, že v rámci tohoto řízení došlo k několika procesním pochybením:

- A) před zahájením správního řízení může žalovaný podle žalobkyně šetřit pouze skutečnosti, které zahájení správního řízení odůvodňují, nikoli jiné okolnosti. Rovněž měla za to, že dané šetření trvalo nepřiměřeně dlouho (sedm měsíců) a žalovaný jej prováděl v excesivní míře. S tím žalovaný nesouhlasil, neboť zjišťoval pouze skutečnosti, na jejichž základě mohl dospět k závěru, zda řízení zahájí, či ne. Doba šetření byla přímo ovlivněna dobou, po níž mu žalobkyně postupně poskytovala podklady především ve vztahu k aplikaci § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ;
- B) žalovaný nebyl oprávněn ve věci nejprve rozhodnout příkazem ze dne 11. 5. 2023, č. j. ÚOHS-17650/2023/510, který byl následně k odporu žalobkyně zrušen, neboť příkaz lze vydat jen tehdy, považuje-li správní orgán skutkové zjištění

za dostatečné a není-li potřeba provádět dokazování; v projednávané věci však žalovaný dokazování provést potřeboval. Žalovaný k tomu uvedl, že měl pravomoc vydat příkaz, neboť skutkový stav zjistil dostatečně. Nadto byl příkaz zrušen. V takovém případě podle judikatury správních soudů nemá případná vada řízení relevanci, neboť v jejím důsledku nemohlo být uplatňování procesních práv obviněného omezeno;

- C) žalovaný stanovil žalobkyni nepřiměřeně krátkou lhůtu sedmi dnů k zaslání vyjádření k příkazu v rozsahu 38 stran. K této námitce žalovaný uvedl, že lhůtu považoval za dostatečnou a přiměřenou, a to především proto, že při vydání příkazu vycházel v podstatě výhradně z materiálů poskytnutých žalobkyní, která je rovněž jedinou účastnicí řízení. Dále doplnil, že tuto lhůtu k žádosti žalobkyně o čtyři dny prodloužil a žalobkyně se v dané lhůtě k příkazu podrobně a rozsáhle vyjádřila;
- D) žalovaný podle žalobkyně chybně nereagoval na její argumentaci uvedenou v jednotlivých podáních. Naproti tomu žalovaný zdůvodnil, že není povinen odpovídat na jednotlivá vyjádření účastníků v průběhu řízení. S argumentací žalobkyně se dostatečně vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí.

[8] Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad. O něm rozhodl předseda žalovaného (dále jen „předseda“) svým rozhodnutím ze dne 25. 10. 2023, č. j. ÚOHS-41574/2023/163, tak, že podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu ve spojení s § 90 odst. 5 téhož zákona rozhodnutí žalovaného potvrdil a podaný rozklad zamítl. Předseda se ve svém rozhodnutí ztotožnil s postupem žalovaného a jeho právní posouzení aproboval. Korigoval pouze předpokládanou hodnotu poskytování právních služeb podle předmětné smlouvy. Žalovaný podle jeho názoru vypočetl tuto hodnotu nesprávně, neboť chybně stanovil *očekávanou změnu v množství či ceně* ve smyslu § 19 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Žalovaný byl povinen počítat s maximální měsíční částkou, kterou mohl advokát žalobkyni podle smlouvy měsíčně účtovat, tj. 165 000 Kč bez DPH. Výsledná předpokládaná hodnota činí 7 920 000 Kč bez DPH. Předseda uzavřel, že tato oprava nemá vliv na zákonnost a správnost rozhodnutí žalovaného, ani na výši uložené pokuty.

[9] Žalobkyně se proti rozhodnutí předsedy bránila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). V ní opět rozporovala skutkové a právní posouzení správních orgánů týkající se nesplnění podmínek výjimky podle § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ. Žalobkyně měla za to, že ve vztahu k *právním službám ve věci HR a ČEZ* prokázala *vysokou pravděpodobnost vzniku řízení*. Doplnila, že v případě *právních služeb ve věci HR* se *vysoká pravděpodobnost vzniku řízení* stala realitou, neboť v průběhu druhé poloviny roku 2023 dva zaměstnanci skutečně zahájili řízení před soudy. Dále správním orgánům vytýkala nesprávnost postupu při stanovení předpokládané hodnoty poskytování právních služeb podle předmětné smlouvy – správní orgány podle ní nerozlišovaly mezi jednotlivými druhy právních služeb a všechny právní služby napříč právními odvětvími podřadily pod služby pravidelné povahy. Stejně tak zopakovala námitku procesních pochybení v řízení před žalovaným a jeho předsedou.

[10] Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. V jeho odůvodnění připomněl, že smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené –

pokračování

pokud soud souhlasí s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí, je oprávněn v rámci svého odůvodnění na takové odůvodnění toliko odkázat. Povinnost řádného odůvodnění soudního rozhodnutí totiž nezakládá povinnost reagovat na každou dílčí námitku, nýbrž vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace.

[11] V tomto směru se krajský soud ztotožnil s právním posouzením správních orgánů. Poukázal na judikaturu správních soudů, které se výkladem ustanovení § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ již zabývaly. Současně uvedl, že závěry správních orgánů této rozhodovací praxi konvenují. Zdůraznil, že danou výjimku je potřeba interpretovat restriktivně. Extenzivní výklad proponovaný žalobkyní by naopak znamenal, že by každá právní služba mohla teoreticky vyústit v řízení uvedené v § 29 odst. 1 písm. k) bodu 1. ZZVZ. Takto však podle dané judikatury uvedené ustanovení vykládat nelze. Správní orgány současně podle krajského soudu důsledně a správně vymezily obsah pojmu *vysoká pravděpodobnost vzniku řízení* a vhodně jej aplikovaly na skutkový stav ve věci žalobkyně.

[12] Krajský soud přisvědčil závěrům správních orgánů i v otázce hodnocení skutkových okolností. Ačkoli žalobkyně tvrdí, že předložila 19 důkazů, z nichž *vysoká pravděpodobnost vzniku řízení* v případech *právních služeb ve věci HR a ČEZ* vyplývá, krajský soud se s ní neztotožnil. Správní orgány tyto důkazy neopomenuly, nýbrž se s nimi vypořádaly a zhodnotily, že existenci *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení* neprokazují. Soud rovněž souhlasil s názorem správních orgánů, podle něhož musí *vysoká pravděpodobnost vzniku řízení* existovat v době rozhodování o zadání veřejné zakázky. Daná interpretace podle něj vyplývá z doslovného jazykového výkladu předmětného ustanovení. O existenci *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení* proto nelze uvažovat *ex post* na podkladu následných zjištění o tom, zda k řízení došlo (jak činí žalobkyně), nýbrž pouze *ex ante* k momentu rozhodování o zadání veřejné zakázky.

[13] Dále krajský soud přisvědčil závěrům správních orgánů týkajícím se způsobu stanovení předpokládané hodnoty poskytování právních služeb podle předmětné smlouvy. I podle soudu představovaly různé právní služby obdobné a pravidelně se opakující plnění, jehož hodnotu je třeba ve smyslu zákona (ZZVZ) sečíst. Výklad žalobkyně by naopak zadavatelům umožnil obcházet pravidla zadávání tím, že by jednotlivé zakázky účelově rozdělovali, aby se vyhnuli povinnosti provádět zadávací řízení.

[14] Co se týče námitky vady řízení před správními orgány, krajský soud takové vady neshledal. Jelikož žalobkyně tytéž námitky uplatnila již v řízení před předsedou, který je posoudil řádně a dostatečně, odkázal krajský soud na odst. 34-54 jeho rozhodnutí. K námitce, podle níž předběžné šetření trvalo nepřiměřeně dlouho, soud doplnil, že se proti této tvrzené nezákonnosti mohla žalobkyně bránit odpovídajícím prostředkem obrany, nikoli až v žalobě proti rozhodnutí předsedy. Stejně tak, chtěla-li uplatnit námitky proti vydání příkazu, měla tak učinit v podaném odporu, neboť v řízení o žalobě nemá tato námitka místo.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[15] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[16] Stěžovatelka v první řadě trvá na své žalobní námitce vztahující se k výkladu a aplikaci ustanovení § 29 odst. 1 písm. k) ZZVZ. V tomto směru má za to, že krajský soud nesprávně vyhodnotil zjištěný skutkový stav. Zřetelně z něj totiž vyplývá, že *právní služby ve věci HR a ČEZ* poptala v době, kdy *vysoká pravděpodobnost vzniku řízení* v obou případech hrozila. K případu *právních služeb ve věci HR* stěžovatelka tvrdí, že „*netuší, jaký standard očekávání rizika soudního sporu měla prokázat, aby [krajský soud] považoval její postup za správný, když [krajský soud] nepovažoval za dostatečné ani opakované pohrůžky propouštěných zaměstnanců podáním a žaloby.*“ Ve vztahu k *právním službám ve věci ČEZ* stěžovatelka dovozuje existenci *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení* ze skutečnosti, že „*zahájení správního řízení bylo [její] poslední možností, jak zabránit vzniku škody na svém majetku.*“

[17] K otázce *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení ve věci HR* stěžovatelka doplňuje, že její existenci dokládá i následné zahájení soudního řízení. Stěžovatelka akceptuje, že pravděpodobnost sporu je třeba hodnotit *ex ante*, v době zadání zakázky. Současně však má za to, že uvedený vývoj událostí dal jejímu původnímu hodnocení existence *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení* zapravdu a tento vývoj nelze opomenout. V takové situaci pokládá za absurdní a nelogický závěr krajského soudu, podle něhož měla v rozhodném okamžiku (nesprávně) vyhodnotit, že k zahájení řízení nedojde.

[18] Pokud by soud řádně zjistil skutkový stav, nemohl by dospět k odlišnému závěru než stěžovatelka. Krajský soud se však namísto toho se skutkovými závěry správních orgánů spokojil, nekriticky je převzal a nijak je dále nekonfrontoval. Stejně tak akceptoval i jejich právní hodnocení. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nesprávného právního posouzení.

[19] Dále stěžovatelka setrvává na své námitce týkající se nesprávného stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že „*zadavatel má povinnost sčítat obdobné a pravidelně se opakující plnění v rámci určitého období i pokud jde o různorodé právní služby poskytované v různých odvětvích práva, různých právních věcech a různými advokáty.*“

[20] K tomu namítá, že výklad ustanovení § 19 ZZVZ, jak jej provedl krajský soud, je obsahově nedostatečný a nesprávný – zcela totiž „*ignoruje (i) rozmanitost právních služeb, (ii) realitu trhu a (iii) zavedenou praxi zadavatelů.*“ V první řadě nelze „*pro účely stanovení hodnoty veřejné zakázky překlenout diverzitu právních služeb pouhým odkazem na předmět Smlouvy a z něho dovozovat věcnou souvislost mezi Právními službami HR, Právními službami ČEZ a dalšími právními službami, které stěžovatelka poptávala. Pro stanovení hodnoty veřejné zakázky, resp. sčítání hodnot jednotlivých právních služeb by měla být rozhodná skutečná povaha a podoba těchto služeb.*“ Stejně tak je postup krajského soudu „*zcela v rozporu s tržní realitou.*“ K poslednímu bodu stěžovatelka uvádí, že „*klienti poptávají služby advokátů v okamžiku, kdy potřebují radu ohledně jejich právního problému. Právní případy a problémy se sice mohou vyskytovat v určitých provozech opakovaně, či často,*

pokračování

ale každý právní případ je jiný. Zadavatelé nemohou vysoutěžit univerzálního poskytovatele právních služeb, neboť na různé případy je nutné poptat různé specialisty.“ Nadto stěžovatelka doplňuje, že ani *Společný slovník pro veřejné zakázky* neobsahuje jednu všeobecnou CPV klasifikaci právních služeb – i proto by jejich hodnota neměla být sčítána.

[21] Stěžovatelka k otázce stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky dále namítá, že se soud s žalobními námitkami vypořádal nedostatečně. Konkrétně svůj právní názor předestřel pouze ve třech odstavcích napadeného rozsudku, přičemž v prvním přímo citoval vyjádření žalovaného, ve druhém se s obsahem vyjádření ztotožnil a ve třetím jej parafrázoval se závěrem, že argumentace stěžovatelky neobstojí. Podle stěžovatelky se navíc krajský soud, stejně jako správní orgány, nezabýval otázkou *předvídatelnosti*, která je hlavním znakem trvajících a pravidelně pořizovaných dodávek. Stěžovatelka má za to, že nemohla předvídat potřebu jednotlivých plnění v případech *právních služeb ve věci HR a ČEZ* – uvedený znak tedy absentoval, a proto správní orgány nemohly na její věc aplikovat ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Krajský soud proto jejich závěry aproboval nesprávně.

[22] V poslední námitce uplatněné v kasační stížnosti stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že precizně neposoudil žalobní námitku procesních pochybení v řízeních před správními orgány. Tím porušil svou povinnost napadený rozsudek řádně odůvodnit. Stěžovatelka v žalobě vnesla množství námitek vad řízení před žalovaným a jeho předsedou, krajský soud se však explicitně zabýval pouze dvěma a na vypořádání zbývajících rezignoval. Ve vztahu k první námitce stěžovatelka uvádí, že *„nerozumí, proč by se měla vůči excesivní délce předběžného šetření bránit jiným právním prostředkem, když nepřiměřenost doby, po kterou Úřad vedl předběžné šetření, souvisí s otázkou zákonnosti prvostupňového rozhodnutí.“* Co se týče žalobní námítky týkající se nesplnění podmínek pro vydání příkazu, *„podle stěžovatelky nelze bez dalšího tvrdit, že je pro její uplatnění možné využít jen a pouze institut odporu. To platí především v situaci, kdy (i) se Úřad při vydání prvostupňového rozhodnutí nacházel ve stejně nedostatečné důkazní situaci jako při vydání příkazu a (ii) kdy se v klíčových částech prvostupňového rozhodnutí od příkazu neliší.“*

[23] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného rozsudku a Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

[24] Stěžovatelka k vyjádření žalovaného uplatnila repliku. V ní namítá, že žalovaný při vydání svého rozhodnutí nezohlednil důkazy svědčící v její prospěch. Některé předložené důkazy navíc *„vyloučil pouze z důvodu jejich novějšího data, aniž by se podrobněji zabýval jejich obsahem a tento aspekt v odůvodnění rozhodnutí reflektoval.“* Dále tvrdí, že *„jednotlivé nepřímé důkazy nelze vyjmout z důkazního řetězce a namítat, že jeden nepřímý důkaz sám o sobě určité jednání prokazuje či neprokazuje. Přesně to ovšem Úřad učinil.“* Tímto postupem žalovaný zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces, krajský soud však toto pochybení nenapravil. Dále stěžovatelka namítá, že ačkoli byl předmět smlouvy o poskytování právních služeb formulován obecně, neznamená to, že jejím záměrem bylo poptávat univerzální služby. Předmět smlouvy by podle ní neměl být rozhodující otázkou, neboť takový *„způsob dokazování je totiž jen čistě formální, bez snahy zjistit skutečný stav věci.“*

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka je v kasační stížnosti povinna „*cíleně reagovat na rozhodnutí krajského soudu a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho argumentaci*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 Afs 231/2022-46, odst. [16]). Pokud se stěžovatelka omezí na tzv. prostý nesouhlas s názorem krajského soudu, aniž by s ním věcně polemizovala, nedostojí tím své povinnosti „*v kasační stížnosti vylíčit, jakých konkrétních nesprávných úvah, hodnocení, či závěrů se měl [krajský] soud dopustit, jakož i ozřejmit svůj právní náhled na to, v čem je tato nesprávnost spatřována [...]. Obsah kasační stížnosti tak v této části nesplňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky; v tomto případě se proto nejedná o kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2023, č. j. 3 As 58/2021-40, odst. [16]).

[28] Kasační soud rovněž podotýká, že § 104 odst. 4 s. ř. s. upravuje mimo jiné zákaz nových námitek v řízení o kasační stížnosti, pokud bylo možné námitky uplatnit již v řízení před krajským soudem (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 464/2018-24, odst. [24], nebo ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104). Smyslem této úpravy je zachovat charakter řízení o kasační stížnosti a zabránit stěžovateli, aby v kasační stížnosti uplatnil jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol., *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, právní stav k 31. 5. 2019, dostupné v systému ASPI, k § 104 odst. 27).

[29] Stejně tak Nejvyšší správní soud na úvod samotného věcného přezkumu zdůrazňuje, že kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah rozhodnutí soudu. Míra precizace kasačních bodů do značné míry ovlivňuje to, jaké soudní ochrany se stěžovatelce dostane. Čím méně je námitka konkrétní, tím obecněji k ní správní soud může přistoupit a posuzovat ji, neboť není naprosto namístě, aby za stěžovatelku domýšlel argumenty, které kasační stížnost podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem sporu, ale přebíral by funkci advokáta stěžovatelky (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Touto optikou hodnotil Nejvyšší správní soud jednotlivé kasační námitky v projednávané věci.

pokračování

[30] Podle § 19 odst. 1 písm. a) ZZVZ „[p]ředpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, se stanoví jako skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců.“

[31] Podle § 29 odst. 1 písm. k) bod 1. a 2. ZZVZ „[z]adavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jde-li o právní služby, které poskytuje advokát v rámci zastupování klienta v soudním, rozhodčím, smířčím nebo správním řízení před soudem, tribunálem nebo jiným veřejným orgánem nebo v řízení před mezinárodními orgány pro řešení sporů, [nebo] které poskytuje advokát při přípravě na řízení uvedená v bodě 1, nebo pokud okolnosti nasvědčují tomu, že dotčená věc se s vysokou pravděpodobností stane předmětem řízení uvedeného v bodě 1.“

[32] Stěžovatelka má za to, že krajský soud nesprávně zjistil skutkový stav, neboť do rozsudku pouze nekriticky převzal skutkové závěry správních orgánů. Rovněž se s nimi nesprávně ztotožnil v rovině právního posouzení. Nejvyšší správní soud podotýká, že daná námitka je značně obecná, proto k jejímu posouzení přistoupil rovněž obecně. Lze připomenout, že „není vadou, pokud soud v odůvodnění svého rozhodnutí, osvojí-li si hodnocení skutkového a právního stavu věci žalovaným, odkáže pro stručnost na jednotlivé části odůvodnění napadeného správního rozhodnutí; to však pouze za předpokladu, že odůvodnění správního rozhodnutí obsahuje především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení skutkového stavu, při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí,“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 209/2017-44, odst. [26]).

[33] Co se týče tvrzení o chybně zjištěném skutkovém stavu, není z uvedené námítky patrné, na jaké konkrétní pochybení krajského soudu stěžovatelka upozorňuje, jaké skutkové okolnosti krajský soud opomenul zvážit či které ze zjištěných vyhodnotil nesprávně. Stejně tak není zřejmé, jak se taková blíže nespecifikovaná vada negativně projevila na veřejných subjektivních právech stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto pouze v obecnosti uvádí, že správní orgány řádně zjistily relevantní skutkové okolnosti, které následně korektně posoudily. Jejich závěry aproboval i krajský soud – žalovaný důkazy předložené stěžovatelkou neopomenul, ale naopak je vyhodnotil a uzavřel, že existenci vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení neprokazují (srov. odst. 32 a násl. napadeného rozsudku).

[34] K tvrzenému převzetí právního posouzení je na místě uvést, že krajský soud skutková zjištění předestřená správními orgány sám právně hodnotil, a to v kontextu zákonné úpravy a na ni navazující judikatury – rozsudku krajského soudu ze dne 19. 8. 2020, č. j. 62 Af 63/2019-88 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2021, č. j. 7 As 278/2020-38 (srov. odst. 17 až 23 napadeného rozsudku). Dospěl přitom k závěru, že hodnocení správních orgánů těmito právními závěry odpovídalo, neboť se důsledně zabývaly výkladem pojmu vysoká pravděpodobnost vzniku řízení a tento pojem správně na zjištěný skutkový stav aplikovaly (srov. odst. 28 a 29 napadeného

rozsudku). Nejvyšší správní soud nemá v tomto směru postupu krajského soudu co vytknout.

[35] Stěžovatelka dále tvrdí, že i ze zjištěného skutkového stavu naplnění podmínky *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení* v obou věcech vyplývalo. V tomto směru však nepředkládá žádnou argumentaci, která by s výše uvedenými závěry krajského soudu relevantně polemizovala; stěžovatelka namísto toho pouze opakuje svůj nesouhlas s tím, jak krajský soud (i správní orgány) vyhodnotily skutkové okolnosti jejího případu. Uvedená námitka představuje toliko prostý nesouhlas s odůvodněním napadeného rozsudku. Taková námitka je ve smyslu výše uvedené judikatury podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nekvalifikovaná, a Nejvyšší správní soud se jí proto nezabýval. Stejně hodnotil zdejší soud námitku vztahující se k případu *právních služeb ve věci ČEZ*, podle níž bylo zahájení správního řízení poslední příležitostí, jak mohla stěžovatelka zabránit vzniku škody na svém majetku. Stěžovatelka ve své argumentaci nijak nereflexuje skutečnost, že podle krajského soudu neunesla důkazní břemeno stran prokázání *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení*. K rozporování daného závěru by stěžovatelka musela tvrdit, že uvedenou skutečnost prokázala; stěžovatelka však namísto toho pouze tvrdí, že jí fakticky nezbývala jiná možnost než řízení zahájit. Nadto zjevně není dané tvrzení pravdivé, neboť v odst. [12] repliky uvedla: „*Na existenci vysoké pravděpodobnosti zahájení řízení ve věci Právních služeb ČEZ v rozhodném okamžiku pak nemůže nic změnit skutečnost, že k zahájení řízení nakonec díky dobře zvolené předsporové právní strategii stěžovatelky nedošlo.*“ Zahájení řízení proto zřetelně nebyla jediná možnost, kterou stěžovatelka měla.

[36] Pokud stěžovatelka „*netuší, jaký standard očekávání rizika soudního sporu měla prokázat,*“ kasační soud k tomu podotýká, že stěžovatelka zřetelně opomíjí pasáž odůvodnění, v níž krajský soud jednoznačně uvedl, že relevantními důkazními prostředky by v tomto případě byly předžalobní výzvy či důkazy o komunikaci s protistranou (srov. odst. 28 napadeného rozsudku). Za těchto okolností je daná námitka zcela mimoběžná a nedůvodná.

[37] Tvrdí-li stěžovatelka dále, že k zahájení soudního řízení *ve věci HR* nakonec došlo a krajský soud měl tuto skutečnost zohlednit v její prospěch, je i tato námitka ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nekvalifikovaná. Krajský soud uvedl, že *vysoká pravděpodobnost vzniku řízení* musí být dána v době rozhodování o zadání zakázky. Pokud později k zahájení řízení skutečně došlo, není taková skutečnost rozhodná (srov. odst. 33 až 36 napadeného rozsudku). Stěžovatelka se opět omezila na prostý nesouhlas s odůvodněním napadeného rozsudku, resp. na opakování námitky, s níž se krajský soud již vypořádal. Ani tímto tvrzením se proto zdejší soud nezabýval.

[38] Stěžovatelka dále tvrdí, že podle krajského soudu měla v rozhodném okamžiku dospět k závěru, že k zahájení řízení nedojde. Takový závěr však odporoval následnému vývoji událostí. Postup soudu tak byl podle ní absurdní a nelogický. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že tvrzený závěr z napadeného rozsudku neplyne. Krajský soud neuvádí, že v rozhodný okamžik nebylo možné existenci *vysoké pravděpodobnosti vzniku řízení* prokázat, nýbrž že tuto skutečnost stěžovatelka předloženými důkazy neprokázala.

pokračování

Uvedená námitka se tak zakládá na nesprávné interpretaci závěrů napadeného rozsudku, a je proto nedůvodná.

[39] Další část kasačních námitek se vztahuje k otázce nesprávného stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Konkrétně stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že interpretoval ustanovení § 19 ZZVZ nesprávně, neboť ve výkladu nezohlednil „(i) rozmanitost právních služeb, (ii) realitu trhu a (iii) zavedenou praxi zadavatelů.“ Z kasační argumentace k daným bodům, citované v odst. [20] výše, však nevyplývá konkrétní aspekt, ve kterém by stěžovatelka spatřovala nezákonnost právního posouzení provedeného krajským soudem a správními orgány. Stěžovatelka v této otázce ustrnula na obecných prohlášeních poukazujících na skutečnosti, které krajský soud údajně nevzal v potaz. Nejvyšší správní soud s ohledem na neurčitost dané námitky pouze obecně upozorňuje, že stěžovatelka svá tvrzení nijak neprokázala. Daná námitka proto není důvodná. Pokud jde o námitku vztahující se k obsahu *Společného slovníku pro veřejné zakázky (CPV)*, stěžovatelka ji neuplatnila v žalobě, ačkoli tak zjevně učinit mohla. Tato námitka je proto ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[40] Stěžovatelka dále namítá, že se krajský soud s námitkou nesprávného stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky vypořádal nedostatečně, jelikož tak učinil pouze na třech odstavcích napadeného rozsudku. K tomu Nejvyšší správní soud pouze opakuje, že je krajský soud oprávněn odkázat na odůvodnění správních orgánů, pakliže se s jejich posouzením ztotožňuje. Právě tento postup krajský soud zvolil (srov. odst. 42 až 44 napadeného rozsudku). Současně se sám zabýval některými souvisejícími žalobními námitkami. Kasační soud nemá ani v tomto směru, co by krajskému soudu vytkl. Pokud krajský soud odkázal na závěry správních orgánů, s nimiž vyslovil souhlas, je nerozhodné, že tak učinil „pouze“ na třech odstavcích napadeného rozsudku.

[41] K tvrzené absenci prvku *předvídatelnosti* pravidelně pořizovaných dodávek Nejvyšší správní soud odkazuje na odst. 139 a 140 rozhodnutí žalovaného a odst. 80, 81 a 85 rozhodnutí jeho předsedy. Žalovaný i jeho předseda se v nich důsledně otázkou *předvídatelnosti* pravidelně pořizovaných dodávek zabývali. Žalovaný konkrétně uvedl, že předmět smlouvy o poskytování právní pomoci zahrnoval „*služby, které obviněný potřebuje k výkonu své činnosti, přičemž poskytování právních služeb představuje jediný komplexní druh plnění a potřebu těchto služeb pak obviněný mohl předvídat*“. Lze konstatovat, že společným prvkem plnění vyplývajícím ze Smlouvy je pokrytí standardně se vyskytujících „*právních potřeb obviněného*“. Jelikož se krajský soud s právním hodnocením správních orgánů ztotožnil a v obecnosti na něj odkázal, nelze stěžovatelce přisvědčit v tom směru, že by se soud (a potažmo správní orgány) *předvídatelnosti* pravidelně pořizovaných dodávek nezabývaly.

[42] Shodně je třeba pohlížet i na vypořádání namítaných procesních pochybení v řízeních před správními orgány. Jak je uvedeno v odst. [14] výše, krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka v žalobě pouze zopakovala námitky, které uplatnila již v řízení o rozkladu. Soud sám existenci vad právního řízení neshledal, a ve vztahu k právnímu posouzení odkázal na odst. 34 až 54 rozhodnutí předsedy. Ke dvěma námitkám doplnil na okraj vlastní, dílčí odůvodnění (srov. poslední dvě věty odst. [14] výše). Nejvyšší správní

soud tento postup již výše aproboval a ani nyní k němu nemá s ohledem na uvedenou judikaturu výhrad.

[43] Co se týče výtek stěžovatelky k vlastnímu vypořádání uvedených dvou námitek, v první z nich je toho názoru, že se proti excesivní délce předběžného šetření mohla bránit jen v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí žalovaného. Nesouhlasí proto s posouzením krajského soudu, že proti uvedenému měla použít jiným prostředek ochrany. Ve druhé namítá nedostatek podmínek pro vydání příkazu. Nejvyšší správní soud v tomto směru upozorňuje, že kasační stížnost, v níž stěžovatelka krajskému soudu vytýká nesprávné právní posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., může mířit toliko proti nosným důvodům rozhodnutí; námitky proti částem rozhodnutí, které soud vyslovil nad rozsah vlastního rozhodnutí, a nejsou proto závazné, nepředstavují kasační důvody podle § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 1 As 387/2020-34, odst. [40]). S ohledem obsah odůvodnění napadeného rozsudku v jeho odst. 45 a 46, jak jej zdejší soud přdestřel v odst. [14] výše, má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud provedl vlastní vypořádání uvedených dvou námitek toliko *obiter dictum*. Kasační námitky směřující proti této části napadeného rozsudku se tak mívají s jeho nosnými důvody a jsou s ohledem na výše uvedenou judikaturu nepřipustné.

[44] Nakonec, pokud jde o obsah repliky stěžovatelky, Nejvyšší správní soud upozorňuje na svůj rozsudek ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 Afs 273/2018-123, odst. [96]. Podle něj nelze po uplynutí lhůty k doplnění kasační stížnosti ve smyslu § 106 odst. 3 s. ř. s. rozšiřovat důvody kasační stížnosti. Pokud stěžovatelka uplatní kasační námitku po uplynutí dané lhůty (např. v replice), Nejvyšší správní soud k ní nemůže přihlížet. Ke shodnému závěru dospěl i Ústavní soud, podle něhož „*soudní řád správní zakotvuje koncentraci řízení pouze pro případ, kdy je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 s. ř. s. Soud tedy nemůže přihlížet k stížnostním námitkám uplatněným po uplynutí lhůty dle § 106 odst. 3 s. ř. s., ledaže by soud tuto lhůtu k včasné a důvodné žádosti stěžovatele prodloužil, nejdéle však o další měsíc,*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, publ. pod č. 27/2006 USn.).

[45] Stěžovatelka podala proti napadenému rozsudku blanketní kasační stížnost; Nejvyšší správní soud ji proto usnesením ze dne 6. 6. 2025, č. j. 3 As 74/2025-12, vyzval k jejímu doplnění ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení. K jeho doručení právnímu zástupci stěžovatelky došlo dne 10. 6. 2025; lhůta pro doplnění kasační stížnosti uplynula dne 10. 7. 2025, přičemž stěžovatelka téhož dne kasační stížnost doplnila. Repliku k vyjádření žalovaného doručila zdejšímu soudu dne 1. 9. 2025.

[46] Tvrdí-li tedy stěžovatelka, že žalovaný nepřihlížel k důkazům „*novějšího data*“ a že vyjmul „*jednotlivé nepřímé důkazy z důkazního řetězce,*“ nemohl se kasační soud těmito námitkami zabývat, a to s ohledem na výše uvedenou judikaturu. Má-li stěžovatelka za to, že žalovaný některé důkazy nevzal v potaz, odkazuje Nejvyšší správní soud pouze na odst. [32] výše, kde danou námitku již vypořádal. Poslední námitka směřuje k tvrzení, že obecně formulovaný předmět smlouvy o poskytování právních služeb automaticky neznačí záměr stěžovatelky poptávat univerzální služby; samotná formulace předmětu smlouvy by proto neměla být rozhodující. Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani tuto

pokračování

námitku stěžovatelka ve lhůtě pro doplnění kasační stížnosti neuplatnila, a proto k ní nyní nelze přihlížet.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[48] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. března 2026

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu