



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové, v právní věci žalobkyně: **Severočeská vodárenská společnost a. s.**, se sídlem Přítkovská 1689, Teplice, zastoupená JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 2. 2024, čj. ÚOHS-04738/2024/162, o kasačních stížnostech žalobkyně a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2025, čj. 31 Af 11/2024-68,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2025, čj. 31 Af 11/2024-68, **se ruší** ve výroku II a III, a věc se v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost žalovaného **se z a m í t á**.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného ve výši 6 135 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce, JUDr. Viléma Podešvy, LL.M, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval mimo jiné tím, zda předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže může prvostupňové rozhodnutí v rozkladovém rozhodnutí změnit tak, že je obviněný uznán vinným pouze jedním ze dvou přestupků, a za ten mu uložit pokutu. Potvrdil svou judikaturu, že obecně ano, ale jeho rozhodnutí nesmí být překvapivé.

[2] Žalobkyně výzvou ze dne 25. 11. 2019 vyzvala oslovené dodavatele k předložení nabídek na plnění podlimitní sektorové veřejné zakázky na stavební práce s názvem „*LT124017 Vrutice, ÚV-rekonstrukce*“. Jejím předmětem byla komplexní rekonstrukce stávající úpravny vody Vrutice. Předpokládanou hodnotu zakázky stanovila žalobkyně na 146 011 811 Kč bez DPH. Zakázku zadala mimo zadávací řízení a smlouvu o dílo uzavřela dne 3. 6. 2020. Cena za realizaci díla činila podle smlouvy o dílo 148 990 900 Kč bez DPH.

[3] Výzvou ze dne 26. 10. 2018 vyzvala žalobkyně oslovené dodavatele k předložení nabídek na plnění podlimitní veřejné sektorové zakázky na stavební práce s názvem „*LT133007 VDJ Michalovice – AŠ Libochovany – rekonstrukce přivaděče*“. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činila 136 679 797, 39 Kč bez DPH. I tuto veřejnou zakázku žalobkyně zadala mimo zadávací řízení. Dne 24. 1. 2019 uzavřela s vybraným dodavatelem smlouvu o dílo. Cena za realizaci zakázky činila 133 880 500 Kč bez DPH.

[4] Žalovaný shledal, že se žalobkyně v obou případech dopustila přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek. Nedodržela totiž § 2 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle kterého je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak.

[5] Veřejnou zakázku s názvem „*LT124017 Vrutice, ÚV-rekonstrukce*“ měla zadat v jednom z druhů zadávacích řízení vymezených v § 55 zákona o zadávání veřejných zakázek. Od 1. 1. 2020 došlo nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ke snížení finančního limitu pro nadlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, a to na částku 137 366 000 Kč bez DPH. Cena veřejné zakázky zadané žalobkyní činila k okamžiku jejího zadání (v den uzavření smlouvy o dílo, tj. 3. 6. 2020) 148 990 900 Kč bez DPH. Jednalo se tedy o nadlimitní sektorovou veřejnou zakázku na stavební práce.

[6] Předmět veřejné zakázky s názvem „*LT133007 VDJ Michalovice – AŠ Libochovany – rekonstrukce přivaděče*“, pak podle žalovaného tvořil jeden funkční celek s veřejnou zakázkou s názvem „*LT030042 Hoštka, ÚV Malešov - rekonstrukce*“ (zadaná v užším řízení). Ve svém celku se jednalo o nadlimitní sektorovou veřejnou zakázku na stavební práce, a její části měla žalobkyně podle § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek zadat v některém z druhů zadávacích řízení.

[7] Za přestupky uložil žalovaný žalobkyni pokutu ve výši 1 200 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Při určení výše pokuty žalovaný zohlednil zásadu absorpce a vyšel z hranice pro přestupek nejpřísněji trestný. Jelikož se jednalo o dva typově shodné přestupky, vyšel žalovaný z horní hranice pokuty, kterou bylo za každý z přestupků možné uložit. Tímto postupem došel k tomu, že nejpřísněji trestný byl přestupek, kterého se žalobkyně dopustila v souvislosti s veřejnou zakázkou „*LT133007 VDJ Michalovice – AŠ Libochovany – rekonstrukce přivaděče*“. Za něj bylo možné uložit pokutu až do výše 41 575 50 Kč.

[8] Žalobkyně podala proti rozhodnutí rozklad. Předseda žalovaného rozhodl tak, že v rozsahu přestupku týkajícího se postupu u veřejné zakázky s názvem „*LT124017 Vrutice, ÚV-rekonstrukce*“, rozklad zamítl. V rozsahu přestupku týkajícího se postupu žalobkyně u veřejné zakázky s názvem „*LT133007 VDJ Michalovice – AŠ Libochovany – rekonstrukce*“

pokračování

přivaděče“, řízení zastavil. Dále změnil výši pokuty, a to tak, že ji nově stanovil na částku 500 000 Kč. Žalobkyně se proti rozhodnutí předsedy žalovaného bránila žalobou.

[9] Krajský soud zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného v rozsahu výroku III., tj. v rozsahu výroku, kterým předseda žalobkyni uložil pokutu ve výši 500 000 Kč. V tomto rozsahu také vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Ve zbytku žalobu zamítl.

[10] Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného, že v případě zakázky „*LT124017 Vrutice, ÚV-rekonstrukce*“ se jednalo o nadlimitní sektorovou zakázku na stavební práce. Pro stanovení předpokládané hodnoty zakázky byl podle § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek rozhodný okamžik uzavření smlouvy o dílo. K tomuto dni měla žalobkyně ověřit, že smlouvu o dílo může uzavřít, resp. že předpokládaná hodnota veřejné zakázky nedosahuje finančního limitu stanoveného nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

[11] Na uvedeném nemůže podle krajského soudu nic změnit ani skutečnost, že právní úprava vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU, o zadávání zakázek subjektu působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních službách a o zrušení směrnice 2004/17/ES (dále jen „sektorová směrnice“). Povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se sektorovou směrnicí by totiž nastal v případě, že by zákon o zadávání veřejných zakázek byl nejednoznačný a umožnil několik výkladů. Tak tomu ale v posuzovaném případě není. Ustanovení § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek více výkladů nepřipouští.

[12] Dále krajský soud vyložil, že přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek je ze své podstaty přestupkem ohrožovacím. Následkem postupu žalobkyně bylo vyloučení hospodářské soutěže mezi možnými zájemci o veřejnou zakázku, kteří by byli schopni předmět veřejné zakázky realizovat. Ztotožnil se tak i se závěrem žalovaného, že žalobkyně naplnila materiální stránku přestupku.

[13] Jako nesprávný však krajský soud shledal postup předsedy žalovaného, který v rozhodnutí o rozkladu změnil výši udělené pokuty. Podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu mohl prvostupňové rozhodnutí změnit jenom v případě, že by tím plně vyhověl rozkladu. Tak se však nestalo. Předseda žalovaného v řízení o rozkladu uložil žalobkyni pokutu pouze za jeden přestupek, neboť v rozsahu druhého řízení zastavil. Byl prvním, kdo v řízení posuzoval výši pokuty za jeden přestupek. Žalobkyně přitom neměla možnost se k této změně v řízení o rozkladu vyjádřit. Rozhodnutí předsedy žalovaného proto bylo v tomto rozsahu překvapivé.

[14] Krajský soud proto výrokem I. rozsudku zrušil výrok III. rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (výrok o trestu) a v této části věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem II. žalobu ve zbytku zamítl. Výrokem III. poté rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření účastníků

[15] Žalobkyně a žalovaný se proti rozsudku krajského soudu bránili kasační stížností.

[16] Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu v rozsahu výroku II. a III. Namítala, že:

1. Ustanovení § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek je v rozporu se sektorovou směrnicí a krajský soud měl proto provést eurokonformní výklad nebo přímo aplikovat sektorovou směrnici.
2. Krajský soud nesprávně posoudil naplnění materiální stránky přestupku.
3. Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, protože se krajský soud nevypořádal se všemi argumenty žalobkyně.

[17] Žalovaný navrhnul, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu v rozsahu výroku I. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Namítal, že:

1. Krajský soud na posuzovaný případ aplikoval nesprávnou právní úpravu. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zakazuje v odvolacím řízení změnu pouze v neprospěch obviněného.
2. Rozhodnutí o rozkladu není v rozsahu změny výše udělené pokuty překvapivé.

[18] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného uvedla, že předseda žalovaného v řízení o rozkladu nově uložil pokutu za přestupek, za který původně pokuta s ohledem na absorpční zásadu uložená nebyla. Nejednalo se o situaci, kdy by předseda žalovaného snižoval pokutu ve prospěch žalobkyně (jak mu dovoluje § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by předseda žalovaného snížil výši uložené pokuty za jeden a ten samý přestupek. V posuzovaném případě ale předseda žalovaného nově rozhodoval o sankci za jeden přestupek namísto dvou.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně setrval na svých závěrech uvedených v obou rozhodnutích. Žalobkyně podle něj v zásadě opakuje námitky, které již byly vypořádány. V posuzované věci bylo jednoznačně prokázáno, že žalobkyně zadala veřejnou zakázku postupem mimo zadávací řízení. Takový postup (byť částečně formalizovaný), ovšem nelze postavit na roveň zadávacímu řízení ve smyslu § 55 zákona o zadávání veřejných zakázek. Pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky byl relevantní okamžik uzavření smlouvy o dílo. Posouzení provedené žalovaným, předsedou žalovaného a krajským soudem není v rozporu s právem EU. Ani ze sektorové směrnice totiž nevyplývá, že by se vztahovala na postup zadavatele mimo zadávací řízení. Závěrem žalovaný dodal, že rozsudek krajského soudu považuje za přezkoumatelný.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Vypořádání kasační stížnosti žalobkyně

[20] Žalobkyně v kasační stížnosti vznesla námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Jelikož je nepřezkoumatelnost vadou, pro kterou by musel Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit bez dalšího, zabýval se nejprve tím, zda je rozsudek přezkoumatelný.

[21] 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, bod 9; 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).

[22] 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).

[23] Žalobkyně namítala, že v žalobě nebrojila pouze proti nedostatečnému odůvodnění závěru o možnosti ovlivnění výběru dodavatele, nýbrž i proti nesprávnému právnímu posouzení. Skutečnost, že žalobkyně svým postupem, byť jen potenciálně ovlivnila výběr dodavatele, totiž nemá oporu ve spisech. Krajský soud ale tuto část námítky pominul a zabýval se pouze tím, zda je rozhodnutí předsedy žalovaného přezkoumatelné.

[24] Krajský soud v bodech 25 a 26 napadeného rozsudku vyložil, že žalobkyně svým postupem vyloučila hospodářskou soutěž mezi možnými zájemci. Zakázka nebyla nikde zveřejněna a potenciální zájemci tak neměli šanci se o ní dozvědět. Nebyl tak naplněný základní cíl zákona, jímž je zajištění transparentního soutěžního prostředí. Jelikož se jedná o ohrožovací přestupek, postačilo k jeho dokonání podle krajského soudu potenciální ohrožení chráněného zájmu.

[25] Takové vypořádání námítky je podle Nejvyššího správního soudu dostačující. Z rozsudku krajského soudu je zřejmé, že námitku faktické (ne)možnosti ovlivnění výběru dodavatele vypořádal jako nedůvodnou s odkazem na ohrožovací povahu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek. Z odůvodnění je zřejmé, že nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že negativní ovlivnění hospodářské soutěže nebylo potenciálně možné.

[26] Nejvyšší správní soud přesto shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, ačkoli z jiných důvodů, než ze kterých jej za nepřezkoumatelný označila žalobkyně. Kasační soud

shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, jelikož krajský soud nevypořádal zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá.

[27] Žalobkyně v žalobě namítala, že žalovaný nesprávně vyložil § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle výkladu zastávaného žalovaným by měla být předpokládána hodnota veřejných zakázek zadávaných postupem mimo zadávací řízení poprvé stanovena až v okamžiku uzavření smlouvy. Žalobkyně tvrdila, že tento výklad provedený žalovaným je v rozporu s čl. 16 odst. 4 sektorové směrnice. Ze směrnice vyplývá, že předpokládána hodnota veřejné zakázky se má stanovit k okamžiku zahájení zadávacího řízení, a to ať už zadavatel postupuje v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek či nikoliv. Sektorová směrnice totiž na rozdíl od vnitrostátní úpravy chápe „zadávací řízení“ jako jakýkoliv formalizovaný proces směřující k zadání veřejné zakázky. Žalobkyně veřejnou zakázku zadávala v zadávacím řízení *sui generis*. Prostřednictvím výzev kontaktovala sedm potenciálních dodavatelů k podání nabídky. I takový postup lze podle sektorové směrnice považovat za zahájení zadávacího řízení. V této souvislosti navrhla žalobkyně i položení předběžné otázky SDEU.

[28] Krajský soud se s touto argumentací vypořádal v bodech 11 až 20 napadeného rozsudku. Uvedl, že § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek je zcela jasný. Přesně vymezuje okamžiky, ke kterým je zadavatel povinen určit předpokládanou hodnotu (sektorové) veřejné zakázky. Argumentaci unijním právem se krajský soud věnoval pouze v bodě 20 rozsudku. Uvedl jen, že eurokonformní výklad je možné provést pouze v případě, že je vnitrostátní právní úprava nejednoznačná nebo dovoluje více výkladů.

[29] Takové posouzení je ale nedostatečné. Krajský soud se nijak nevyjádřil k tomu, zda je takové stanovení okamžiku, ke kterému je zadavatel povinen určit předpokládanou hodnotu (sektorové) veřejné zakázky (a potažmo právní úprava zakotvená v § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek), v rozporu s unijním předpisem. Takové posouzení je ale ve věci stěžejní. Oblast, které se spor týká, je regulovaná jak vnitrostátní, tak unijní úpravou. Na unijní úrovni se jedná o sektorovou směrnici a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Na vnitrostátní úrovni jde o zákon o zadávání veřejných zakázek, který transponuje příslušné směrnice.

[30] V případě, že by zde existoval rozpor § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek se sektorovou směrnicí, tak se povinnosti vnitrostátního soudu nevyčerpávají snahou o eurokonformní výklad. Za splnění určitých podmínek musí vnitrostátní soud přistoupit také k přímé aplikaci směrnice.

[31] Podle ustálené judikatury Soudního dvora, kterou Nejvyšší správní soud respektuje (z nedávné doby např. rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2025, čj. 1 Afs 75/2023-197, bod 42), přímý účinek směrnice nastupuje tehdy, pokud stát neprovedl implementaci směrnice vůbec nebo ji neprovedl řádně (blíže viz např. rozsudky SDEU ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74; ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78; ze dne 9. 11. 1995, *Francovich*, C-479/93; ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, 8/81; ze dne 22. 6. 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88; či ze dne 1. 6. 1999, *Kortas*, C-319/97). Jednou z mezí použitelnosti přímého účinku je však zákaz jeho použití v neprospěch

jednotlivce – tzv. obrácený vertikální přímý účinek. Pokud stát implementoval směrnici

pokračování

nedostatečně nebo chybně, nemůže z tohoto důvodu upřít jednotlivci práva, která mu směrnice přiznává. Naopak stát nemůže použít nesplnění vlastních povinností v neprospěch jednotlivce (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2012, č. j. 8 Afs 69/2011 - 164, blíže viz také rozsudky SDEU ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò proti X.*, 14/86; ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86; ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95; či ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C 387/02, C-391/02 a C-403/02). Přímý účinek směrnice lze podle rozsudku ve věci *Van Duyn* použít za těchto podmínek: 1) lhůta pro transpozici a implementaci směrnice marně uplynula, 2) sporné ustanovení je dostatečně přesné a bezpodmínečné a 3) přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci.

[32] Rozsudek krajského soudu je tak z důvodu nevypořádání stěžejní námitky žalobkyně nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost představuje vadu, pro kterou je nutné rozsudek zrušit bez dalšího. V novém řízení krajský soud posoudí, zda zde existuje žalobkyní namítaný rozpor mezi zákonem o zadávání veřejných zakázek a sektorovou směrnicí. Pokud ano, tak posoudí nejen možnost eurokonformního výkladu, jak již učinil, ale také, zda jsou splněny podmínky pro přímou aplikaci směrnice.

[33] Jelikož se krajský soud dosud nevyjádřil k tomu, zda vnitrostátní právní úprava neodporuje sektorové směrnici, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat tím, zda žalobkyně naplnila materiální stránku přestupku a zda bylo posouzení provedené krajským soudem stran výkladu právní úpravy správné. Hodnocení těchto námitek by totiž bylo předčasné.

III.B Vypořádání kasační stížnosti žalovaného

[34] Žalovaný předně namítal, že krajský soud nesprávně uvedl, že v řízení o rozkladu může dojít ke změně prvostupňového rozhodnutí jen za podmínek vymezených v § 152 odst. 6 správního řádu. Krajský soud opomněl, že se jednalo o přestupkové řízení. Podle § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ovšem odvolací orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu pouze v neprospěch obviněného. Žalovaný také namítal, že jeho rozhodnutí není překvapivé a je v souladu s příslušnou právní úpravou. V řízení o rozkladu nebyly posouzeny žádné jiné, nové nebo odlišné okolnosti než ty, které byly posuzovány v řízení prvostupňovém. S nimi byla žalobkyně řádně seznámena. Navíc se jednalo o typově shodné přestupky, kterými byl ohrožený totožný právem chráněný zájem. Přestupky také vyvolaly totožné následky. Stejně byla hodnocena i jejich závažnost.

[35] Podle § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.

[36] Podle § 152 odst. 6 správního řádu nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu

- a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo
- b) rozklad zamítnout.

[37] Výkladem § 152 odst. 6 správního řádu pro účely výrokového potenciálu rozhodnutí o rozkladu v přestupkovém řízení se Nejvyšší správní soud již zabýval. V bodech 30 a 32 rozsudku ze dne 20. 8. 2024, čj. 10 As 117/2023-54 vyložil, že „v řízení o rozkladu tak není možné změnit rozhodnutí prvního stupně jinak, než navrhuje účastník řízení v rozkladu. Protože správní řád obsahuje toto zvláštní pravidlo, neuplatní se přiměřeně právní úprava odvolání, podle které má odvolací orgán širší možnosti, jak v řízení o odvolání změnit rozhodnutí prvního stupně. (...) Tento výklad platí jak pro řízení, ve kterém je správní orgán vázán *petitem*, tak pro řízení o přestupku. Soud totiž neshledal důvod, proč činit mezi těmito řízeními rozdíly.“ Zdejší senát k tomuto dodává, že zákon o odpovědnosti za přestupky neobsahuje zvláštní právní úpravu týkající se rozkladu. Ustanovení § 98 odst. 2 tohoto zákona se týká řízení odvolacího. Nelze tedy dovodit, že by toto ustanovení bylo ustanovením speciálním pro rozkladové řízení o přestupcích.

[38] Nejvyšší správní soud si je vědom, že v některých svých rozhodnutích aplikoval § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky i v případě rozhodnutí o rozkladu (např. rozsudek ze dne 14. 5. 2024, čj. 2 As 261/2023-38). Z této judikatury však nevyplývá, že by § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky byl ustanovením speciálním a vylučoval aplikaci § 152 odst. 6 správního řádu. Ustanovení § 98 odst. 2 obsahuje pouze zákaz *reformationis in peius* v odvolacím přestupkovém řízení. Ta se samozřejmě aplikuje i při rozhodování o rozkladu. Toto specifické ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky však nemůže vyloučit aplikaci § 152 odst. 6 správního řádu, které obecně stanoví, jak lze rozhodnout o rozkladu. Toto ustanovení se tak aplikuje i v řízení o rozkladu v rámci přestupkového řízení.

[39] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dovodil, že pokud rozkladový orgán změnil rozhodnutí jinak, než navrhuje účastník v rozkladu, a tato změna nezpůsobí účastníku újmu, bude takový postup sice vadou, ale nebude mít vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2017, čj. 5 As 173/2016-24). Důležité je, aby takové rozhodnutí rozkladového orgánu nebylo překvapivé (rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2024, čj. 10 As 117/2023-54, bod 35).

[40] K problematice překvapivých rozhodnutí se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud. Při změně rozhodnutí je nutné postupovat tak, aby účastníku řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat (nálezy ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02 nebo ze dne 12. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 322/03; odkazované nálezy se sice vyjadřují k zákazu překvapivých rozhodnutí soudu, obecná východiska však platí i pro správní řízení - rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2014, čj. 7 Afs 99/2013-32). Překvapivost rozhodnutí je pak třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (nálezy ÚS ze dne 24. 2. 2004 sp. zn. I. ÚS 654/03, č. N 27/32 SbNU 255).

[41] Obdobně se k zákazu překvapivých rozhodnutí staví i Nejvyšší správní soud. V bodě 18 rozsudku ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, Nejvyšší správní soud vyložil, že odvolací orgán může zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně od správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni. Má ovšem povinnost účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení bylo s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé. Tyto závěry se přitom vztahují jak k řízení o odvolání, tak

pokračování

k řízení o rozkladu. Nejvyšší správní soud je následně potvrdil například v rozsudku ze dne 30. 6. 2025, čj. 5 As 70/2024-34 (body 25 a 26). V bodě 41 již odkazovaného rozsudku čj. 10 As 117/2023-54 Nejvyšší správní soud uvedl konkrétní příklady úvah, o kterých může rozkladový orgán v případě změny rozhodnutí vyrozumět účastníka řízení. Jde o úvahy o rozsahu sazby pokuty; přitěžující a polehčující okolnosti; vysvětlení, v jaké části sazby se pokuta bude pohybovat; nebo třeba úvaha o (ne)likvidační povaze pokuty.

[42] Žalovaný uložil v prvostupňovém rozhodnutí pokutu za sbíhající se přestupky, a to ve výši 1 200 000 Kč. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že při ukládání sankce postupoval v souladu se zásadou absorpce. U každé skutkové podstaty provedl určení horní hranice zákonné sazby (10 % ceny veřejné zakázky) a uzavřel, že přísněji trestný je přestupek týkající se veřejné zakázky s názvem „*LT133007 VDJ Michalovice – AŠ Libochovany – rekonstrukce přivaděče*“. Na str. 54 a 55 se zabýval závažností přísnějšího přestupku, jeho následky a majetkovou situací žalobkyně. Předseda žalovaného pak v rozhodnutí o rozkladu konstatoval, že je zde již pouze jeden přestupek, za který je pokuta uložena (nezadání nadlimitní sektorové veřejné zakázky na stavební práce „*LT124017 Vrutice, ÚV-rekonstrukce*“ v zadávacím řízení). Uvedl, že jednání žalobkyně je nutné posoudit jako jedno z typově nejzávažnějších, neboť obešla zákonem předvídané zajištění náležité hospodářské soutěže. Následkem bylo porušení právem chráněného zájmu spočívajícího v řádné hospodářské soutěži. Do výše pokuty promítl majetkovou situaci žalobkyně, jakož i skutečnost, že žalobkyně na zajištění alespoň určité formy soutěže nerezignovala.

[43] Z uvedeného vyplývá, že skutkový stav zůstal v řízení o rozkladu nezměněný a předseda žalovaného neopatřil ani žádné nové podklady. Avšak předseda žalovaného nově ukládal trest pouze za jeden přestupek. A to navíc, což je zásadní, za ten přestupek, který prvostupňový orgán považoval za absorbovaný přísněji trestaným přestupkem, a tak okolnosti významné pro určení výměry trestu za tento přestupek neposuzoval. Celé odůvodnění o výši pokuty se věnuje přestupku druhému. Přestupek, za který předseda žalovaného ukládal pokutu, je zohledněn pouze jako přitěžující okolnost spáchání dalšího přestupku. Prvostupňové rozhodnutí v této souvislosti pouze velmi stručně uvádí, že jde o přestupek s vyšší společenskou škodlivostí.

[44] V takovém případě měl předseda žalovaného povinnost dát žalobkyni možnost reagovat na tuto zcela novou situaci. Žalobkyně se o zdůvodnění pokuty za tento přestupek dozvěděla až z rozhodnutí o rozkladu. Nemohla se tedy k tomuto zdůvodnění vyjádřit a uplatnit námitky. Rozhodnutí předsedy žalovaného bylo v tomto ohledu překvapivé. Krajský soud proto postupoval správně, pokud rozhodnutí v rozsahu výroku o pokutě zrušil.

[45] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené uzavírá, že kasační stížnost žalovaného není důvodná.

[46] Lze doplnit, že tento závěr není v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, čj. 7 As 124/2019-20, jak namítá žalovaný. Je pravdou, že skutkové okolnosti obou případů jsou podobné. I v citovaném případě předseda žalovaného nově ukládal sankci pouze za jeden přestupek na rozdíl od více přestupků v prvoinstančním rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku však nezabýval překvapivostí

rozhodnutí předsedy žalovaného. Proto zde nemůže být rozpor s tímto rozhodnutím. Navíc i toto rozhodnutí předsedy žalovaného krajský soud zrušil. Důvodem bylo nedostatečné odůvodnění kritérií, která vzal předseda žalovaného do úvahy při uložení sankce v konkrétní výši. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasil a kasační stížnost žalovaného zamítl. Výsledek byl tedy stejný jako v tomto případě, byť z jiného důvodu. Pokud správní rozhodnutí z jednoho důvodu neobstojí, není již třeba se zabývat důvody dalšími, které navíc ani nemusí být v dané věci relevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Kasační stížnost žalobkyně shledal Nejvyšší správní soud důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního zrušil výrok II. a III. rozsudku krajského soudu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního). V dalším řízení proto krajský soud posoudí, zda je právní úprava zakotvená v § 16 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek v rozporu s čl. 16 odst. 4 sektorové směrnice, potažmo s jejím cílem.

[48] Krajský soud posléze v novém rozhodnutí o žalobě rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního).

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

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 správního řádu soudního ve spojení s § 120 soudního řádu správního (shodně rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, čj. 6 As 289/2022-46, bod 44). Žalovaný neměl ve věci úspěch a na náhradu nákladů proto právo nemá. Žalobkyně úspěch měla a náhrada nákladů řízení jí přísluší.

[51] Zástupce žalobkyně v řízení učinil jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného) (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Za něj náleží odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 advokátního tarifu) spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K nákladům řízení se přičítá daň z přidané hodnoty, jelikož zástupce žalobkyně advokacii vykonává jako společník společnosti ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o., která je plátcem DPH. Žalobkyni tak náleží náhrada nákladů v celkové výši 6 135 Kč.

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

V Brně 12. března 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu