

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **a) Havel, Holásek & Partners s. r. o., advokátní kancelář,** se sídlem 110 00 Praha 1, Týn 1049/3, **b) Česká republika - Ministerstvo dopravy,** se sídlem v Praze 1, nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, zastoupeného prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem 110 00 Praha 1, Dlouhá 13, proti žalovanému: **Úřad na ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 7, zastoupeného JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem 602 00 Brno, Pellicova 8a, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 10. 2008, čj. R082,083/2008/02-20137/2008/310-Hr, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2011, čj. 62 Ca 86/2008 - 161.

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
**II.** Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
**III.** Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

## Odůvodnění:

### I.
### Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím z 12. 3. 2008 rozhodl, že se žalobce b) (dále také „zadavatel“) dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, neboť nedodržel postup stanovený v § 25 téhož zákona tím, že nezadal veřejnou zakázku na poskytování právních služeb v některém ze zadávacích řízení uvedených v odstavci 2 citovaného ustanovení, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Zadavatel uzavřel se žalobcem a) (dále také „advokátní kancelář“) celkem čtyři smlouvy o poskytování právních služeb (S-200-192/2005 z 30. 6. 2005, ve znění Dodatku č. 1 z 27. 1. 2006, č. S-200-269/2005 z 10. 8. 2005, č. S-200-242/2005 z 5. 10. 2005, ve znění Dodatku č. 1 z 14. 11. 2005, č. S-200-273/2005 z

20. 10. 2005); předpokládaná souhrnná hodnota zakázky bez DPH přitom přesahovala 2 miliony Kč (nejméně 3 040 000 Kč bez DPH).

[2] Za spáchání tohoto deliktu uložil žalovaný zadavateli pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[3] Proti citovanému rozhodnutí podali rozklad žalobce a) i b), tj. uchazeč o zakázku i zadavatel. Předseda žalovaného oba rozklady žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdil.

[4] Žalovaný obě svá rozhodnutí založil zejména na zhodnocení, že plnění dle shora označených smluv tvořila jediný předmět veřejné zakázky, tj. právní servis poskytovaný zadavateli; společným prvkem byla dle žalovaného budoucí zamýšlená transformace a privatizace státního podniku Česká správa letišť (dále jen „ČSL“), který vyplynul jak z výslovné formulace preambulí smluv, tak i z jejich obsahu. Žalovaný mezi uvedenými smlouvami shledal nejen souvislost věcnou (ekonomicko – právní aktivity ČSL), ale také časovou: k jejich uzavření došlo v rozmezí pouze čtyř měsíců, doba plnění se prakticky zcela překrývala. Za nedůležitou považoval žalovaný námitku, že o privatizaci ČSL rozhodla vláda teprve na svém zasedání 12. 9. 2007 a v době uzavření smluv byla privatizace toliko zvažována v teoretické rovině; žalovaný k tomu uvedl, že i pouhá teoretická možnost zjevně postačila k činění postupných kroků vedoucích k transformaci ČSL. Žalovaný taktéž odmítl argument, že preambule smlouvy je pouze obecnou proklamací nemající vypovídací schopnost o samotném obsahu smluvních ujednání: podle žalovaného je i preambule smlouvy její plnohodnotnou součástí, jejímž smyslem je vyjádřit obecnou, zásadní charakteristiku, účel za ní následujícího textu a principy, z nichž vychází.

[5] Proti citovanému rozhodnutí brojili žalobci a) a b) žalobou, kterou Krajský soud v Brně ve spojeném řízení zamítl s následujícím odůvodněním:

[6] Na úvod konstatoval, že mezi procesními stranami je sporná pouze jediná právní otázka, a to, zda předmět smluv o poskytování právních služeb spolu věcně souvisí natolik, aby tvořil jedinou veřejnou zakázku.

[7] Přestože se soud zcela neztotožnil s hodnocením žalovaného, že všechny posuzované smlouvy souvisely se zamýšlenou transformací a privatizací ČSL (tomu se vymykala přinejmenším smlouva z 20. 10. 2005, „*o posouzení postupu pozemkového úřadu při vydávání náhradních pozemků*“), dospěl k závěru, že o jedinou veřejnou zakázku šlo. Podstatná se soudu jevila skutečnost, že předmětem všech smluv byl závazek jednoho uchazeče k poskytování právních služeb pro jednoho zadavatele, a to v rámci jednoho období, přičemž i smlouvy byly uzavírány v období časově blízkém (od 30. 6. do 20. 10. 2005). Předmětem veřejné zakázky a tedy službou dle § 6 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, bylo „poskytování právních služeb“; zásadně bylo bez významu, jakých konkrétních otázek či právních problémů se týkaly a v čem spočívaly. Tvorba právních analýz, návrhů smluv, účast na jednáních atd., vše tvoří součást obecného pojmu „právní

služby“, který představuje plnění stejného nebo srovnatelného druhu, jenž je charakteristické pro (jedinou) veřejnou zakázku.

[8] Postup, který zvolil zadavatel, se podle krajského soudu příčil smyslu zákona, zejm. jím sledovaným cílům: hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky; naopak naplněním těchto cílů by dle soudu bylo, pokud by zadavatel zadal jedinou veřejnou zakázku na právní služby, omezenou např. určitým časovým obdobím.

## II.
## Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce a) kasační stížností, v níž navrhl rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Žalobce a) [dále jen „stěžovatel“] opřel kasační stížnost o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Především podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázku předmětu veřejné zakázky [písm. a)], když právní služby považoval za plnění stejného nebo srovnatelného druhu, tedy svým charakterem totožné či obdobné. Kromě toho, že soud nevhodně zaměňoval pojmy „právní služby“ a „právní poradenství“, aniž zohlednil, že právní služby jsou pojmem širším, který zahrnuje vedle právního poradenství i zastupování v řízení, pominul dle stěžovatele krajský soud, že existuje množství právních odvětví, jež mnohdy vyžadují úzkou odbornou specializaci. Ačkoliv, namítl stěžovatel, předpokladem výkonu advokacie je všeobecná znalost práva osvědčená úspěšným složením advokátní zkoušky, v praxi se advokátní kanceláře specializují pouze na některá odvětví či obory; příkladem je právo duševního vlastnictví, právo obchodních společností, fúze a akvizice, bankovní právo atd. Podle názoru stěžovatele nelze jakékoli právní služby bez přihlédnutí k jejich konkrétnímu obsahu považovat za totožné plnění a tedy za jedinou veřejnou zakázku.

[11] Právní názor krajského soudu je dle stěžovatele také nerealizovatelný v praxi: vítězný uchazeč o zakázku na právní služby by byl nucen poskytovat některá plnění subdodavatelsky v oborech, pro které by sám neměl specializaci, což by se odrazilo ve zvýšení ceny za služby a bylo tak v rozporu se zásadou hospodárnosti.

[12] Stěžovatel zdůraznil, že při definování předmětu konkrétní veřejné zakázky, resp. vymezení plnění stejného či srovnatelného druhu, je vždy nutno brát zřetel na veškeré okolnosti zakázky, zejm. *„specifikaci potřeb zadavatele, dobu, ve které tyto potřeby vzniknou, celkový záměr zadavatele, typ poptávaných právních služeb“* atd.

[13] Soud podle stěžovatele také dostatečně nezohlednil, že vedle věcné souvislosti plnění musí být u (jediné) veřejné zakázky splněna také souvislost místní a časová a předvídatelnost pořizovaného plnění (resp. záměr zadavatele). Zejména poslední z uvedených kritérií je dle stěžovatele klíčové pro určení veřejné zakázky, neboť u právních služeb je jejich budoucí potřeba mnohdy nepředvídatelná a vyplyne teprve v průběhu času. Tuto námitku doplnil stěžovatel odkazy na judikaturu zdejšího soudu ve věcech veřejných

zakázek na stavební práce a na lesnické práce a na rozhodnutí Soudního dvora EU (C-16/98), v jehož citaci zdůraznil, že dle soudu „*rozvodná soustava pro elektřinu a síť veřejného osvětlení mají odlišnou ekonomickou a technickou funkci a práce na obou sítích tedy nemohou být považovány za části jedné neoprávněně rozdělené veřejné zakázky na stavební práce*“; z toho dovodil naléhavost zohlednění ekonomické a technické funkce jednotlivých plnění.

[14] Stěžovatel nezpochybnil závěr krajského soudu, že zákon o veřejných zakázkách byl plně aplikovatelný i na poskytování právních služeb, vyjádřil však názor, že jej soud vyložil příliš extenzivně a v neprospěch zadavatelů, kterým by znemožnil vybrat si kvalifikované právní experty pro řešení specifických právních záležitostí. Na podporu uvedl komparativní přehled právní úpravy veřejných zakázek několika zemí Evropské unie.

[15] Kromě nesprávného právního posouzení vytkl stěžovatel krajskému soudu rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku [písm. d)]:

[16] Krajský soud se podle stěžovatele nevypořádal s otázkou, zda zadavatel v době uzavírání první z posuzovaných smluv znal všechny potřeby, které teprve následně řešil uzavíráním dalších z těchto smluv, a to přestože oba žalobci tuto námitku předestřeli a navrhli důkazy (např. výslech Ing. J. K.); z nich mohl soud zjistit, že smlouvy, s výjimkou jedné, nesouvisely s uvažovanou privatizací ČSL a potřeba jejich uzavření nemohla být ani předvídána.

[17] Dalšími důvody namítané nepřezkoumatelnosti byly dle stěžovatele vady v řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. První z nich spatřoval stěžovatel v tom, že soud nezrušil rozhodnutí žalovaného, přestože právní závěry správního orgánu zcela nahradil vlastními, a místo toho pouze uvedl, že správní rozhodnutí bylo ve výroku věcně správné a soud pouze korigoval jeho odůvodnění. Další procesní vadou byla podle názoru stěžovatele překvapivost rozsudku; soud účastníkům řízení nesdělil, že zastává odlišný právní názor než žalovaný, totiž že jakékoli právní služby představují totožný předmět řízení, a neumožnil jim se k němu vyjádřit. Na závěr stěžovatel uvedl, že krajský soud také zatížil řízení vadou spočívající v neprovedení navržených důkazů, v důsledku čehož nezjistil řádně skutkový stav věci, a to především ve vztahu k předvídatelnosti všech plnění, která podle soudu tvořila ve svém celku jedinou veřejnou zakázku.

[18] Žalobce b) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s jejím obsahem a souhlasí se závěry a návrhy v ní uvedenými.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti naopak vyjádřil svůj souhlas s rozsudkem krajského soudu a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Mimo jiné podle něj soud správně vyložil, že právní názor stěžovatele by měl za následek naprostou ztrátu jakékoli kontroly nad zadáváním zakázek na právní služby, neboť zadavatelé by byli oprávněni štěpit požadované služby na jednotlivé případy či dokonce úkony zcela mimo zákonné limity veřejných zakázek. V posuzovaném případě navíc skutečnost, že veškeré

smlouvy byly uzavřeny s touž advokátní kanceláří, svědčí o tom, že pro každou z nich nebyla vyžadována žádná zvláštní odborná právní specializace, kterou obsáhle argumentoval stěžovatel proti názoru krajského soudu. Kromě toho se soud s touto problematikou vypořádal, neboť správně uvedl, že případnou nutnost specializace uchazeče je možno zohlednit zejm. stanovením vhodných kritérií hodnocení nabídky.

[20] K vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku, v níž setrval na svých názorech vyložených v kasační stížnosti. Především znovu zdůraznil, že žalovaný jako příslušný správní orgán musí vždy, pokud ukládá sankci za účelové dělení veřejné zakázky, zkoumat věcnou souvislost plnění jednotlivých částí takové zakázky, tj. že *„jde věcně o tytéž služby, např. spolu související případy poskytovaných právních služeb či související úkony“* a tyto skutečnosti prokázat a v rozhodnutí řádně odůvodnit.

## III.
## Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

[22] Klíčovou otázkou pro řešení věci je, zda smlouvy označené výše v tomto rozhodnutí tvořily jednu veřejnou zakázku, jejíž cena přesáhla limit stanovený v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (z roku 2004) nebo zda se, jak tvrdí stěžovatel, jednalo o několik samostatných zakázek, které tohoto limitu (2 000 000 Kč) nedosáhly a nemusely být tudíž zadány postupem dle § 25 téhož zákona. Od toho se pak odvíjejí veškeré další stížní námitky.

[23] Ze spisu vyplynulo, že žalobce b) uzavřel se žalobcem a) v období od 30. 6. 2005 do 20. 10. 2005 čtyři smlouvy, jimiž se žalobce a) zavázal poskytovat právní služby a žalobce b) zaplatit mu za to odměnu. Pravidelnou součástí všech smluv bylo ujednání, že odměna bude vypočtena podle sjednaných hodinových sazeb a doby strávené společníky a zaměstnanci žalobce a) poskytováním sjednaných služeb, přičemž každá smlouva zároveň obsahovala i odhad výše odměny; v součtu odhad odměny činil nejméně 3 040 000 Kč bez DPH. Doba trvání smluvního vztahu byla shodně ve všech uvedených případech sjednána tak, že počne uzavřením smlouvy a skončí dnem, kdy žalobce b) rozhodne, nejpozději však 30. 6. 2006. Předmět právních služeb byl vymezen obecně v článcích I smluv, podrobněji v jejich přílohách č. 1.

[24] Krajský soud dovodil, že všechna uvedená smluvní plnění představovala jednu veřejnou zakázku, neboť je pojila souvislost časová (smlouvy byly uzavírány v blízkém období a na stejnou dobu), místní (nebylo sjednáno jiné území než Česká republika), a věcná, neboť se jednalo o plnění svým charakterem totožné nebo obdobné. Kasační soud tomuto závěru přisvědčil.

[25] Souvislost místní a časovou stěžovatel nezpochybňoval a pochybnosti o nich nemá ani soud. Doba plnění závazků ze smluv byla sjednána zcela jednoznačně, a to u všech nejdéle do 30. 6. 2006. Také dobu jejich postupného uzavírání lze považovat za velmi blízkou. Pochybnost nevznikla ani ohledně místa plnění; smlouvy je výslovně nevymezily, s ohledem na povahu služeb z nich ale také žádné odlišnosti stran místa plnění nevyplynuly. Zbývalo tedy posoudit věcný charakter plnění.

[26] Krajský soud definoval předmět plnění veřejné zakázky jako „poskytování právních služeb“. Stěžovatel s takto širokým vymezením nesouhlasil; podle něj je nutno u každé veřejné zakázky na právní služby zohlednit konkrétní obsah těchto právních služeb.

[27] Nejprve je třeba učinit poznámku stran pojmů „právní služby“ a „právní poradenství“ (stěžovatel vytýkal krajskému soudu jejich zaměňování). Oba pojmy zmiňuje zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii; v § 1 odst. 2 vymezil, že *„poskytováním právních služeb se rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajoba v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci, jsou-li vykonávány soustavně a za úplatu. Poskytováním právních služeb se rozumí rovněž činnost opatrovníka pro řízení ustanoveného podle zvláštního právního předpisu, je-li vykonávána advokátem.“*. Přísné rozlišování uvedených pojmů nemělo pro výsledek věci zásadní význam, je vhodné pouze uvést, že ačkoliv krajský soud v některých souvislostech použil výraz „právní poradenství“, z celkového odůvodnění bylo zjevné, že měl vždy na mysli „právní služby“ ve smyslu citované definice.

[28] Kasační soud pak také přisvědčil krajskému soudu v jeho výkladu zákona o veřejných zakázkách a jeho aplikaci na zadávání právních služeb. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že poskytování právních služeb představuje jediný komplexní druh plnění, který, ač sjednán v několika smlouvách, tvoří předmět jediné veřejné zakázky. Limity veřejné zakázky tedy nelze hledat v předmětu plnění (z hlediska konkrétní náplně právních služeb), ale např. v ohraničení plnění rámcem časovým (jak navrhoval krajský soud např. obdobím jednoho roku).

[29] Stěžovateli je třeba dát za pravdu, že vzhledem k různorodosti právního systému, četnosti právních odvětví a jejich vzájemným odlišnostem, je běžné, že dochází ke specializaci advokátů a právníků vůbec. Stěžovatel tedy správně uvedl, že ačkoliv se předpokládá všeobecná znalost práva u každého advokáta a řada z nich deklaruje generální praxi, dodává kasační soud, je nutné, aby klient vyhledal odborníka na příslušnou oblast práva. Obě teze, tj. krajského soudu a stěžovatele, si však neprotiřečí, což také vyplynulo z odůvodnění rozsudku krajského soudu. Ten totiž správně zmínil, že je zcela v dispozici zadavatele stanovit kritéria hodnocení nabídek, mezi něž lze zahrnout i příslušnou odbornost. Znovu je však třeba zdůraznit, že odborností uchazeče nemůže být vymezen předmět veřejné zakázky, jak se pokoušel dovodit stěžovatel, ale hodnotící kritéria pro výběr vítězného uchazeče.

[30] Z uvedeného výkladu plyne mimo jiné nepřípadnost stížní námitky, že výklad krajského soudu bude činit v praxi potíže, protože bude třeba zajišťovat některé právní

služby pomocí jiných, specializovaných subjektů. Je zcela v moci zadavatele stanovit takové podmínky, aby mu umožnily vybrat přesně tu advokátní kancelář, která je pro jeho potřeby dostatečně odborně vybavena. Pro úplnost je ale vhodné dodat, že zákon o veřejných zakázkách možnost poskytnout část plnění třetí osobou připouštěl a v § 48 odst. 4 upravil právo zadavatele požadovat v zadávací dokumentaci, aby uchazeč v nabídce uvedl, zda a jakou část plnění hodlá případně zadat jiné osobě, a o kterou osobu se má jednat. I kdyby tedy nebyly (a nemohly být, viz výklad níže) v době zadání veřejné zakázky známy veškeré právní otázky, které bude zadavatel potřebovat řešit, nic nebránilo tomu, aby požadoval sdělení, pro kterou oblast práva nebude uchazeč schopen poskytnout náležité služby, případně uvést, partnerskou advokátní kancelář, jejímž prostřednictvím by plnil závazek. V žádném případě by se však taková skutečnost nemohla promítnout do ceny za služby uvedené v nabídce, jinak řečeno nemohlo by dojít ke zvýšení celkové ceny právních služeb, jak nesprávně dovodil stěžovatel.

[31] Závěry krajského soudu jsou plně udržitelné také z hlediska judikatury, na kterou odkazoval stěžovatel. V oblasti zadávání veřejných zakázek je na prvním místě nutno dodržovat maximální transparentnost. Bezpodmínečnou nutnost dodržovat základní zásady (zmíněné výše) pro zadávání veřejných zakázek zdůraznil opakovaně i Nejvyšší správní soud. Co se týká kritérií použitelných pro stanovení toho, zda konkrétní plnění poskytované zadavateli tvoří jedinou veřejnou zakázku, nestanovil kasační soud jejich jednoznačnou, obecně platnou definici, a to právě s ohledem na rozmanitost zadávaných plnění. Z jeho rozhodovací praxe však vyplynul určitý návod, jakými úvahami se řídit, jež respektoval i krajský soud:

[32] V rozsudcích druhého senátu, na které poukazoval stěžovatel, se soud zabýval jednak zakázkou na stavební práce, jednak lesnickými pracemi. V obou případech se soud opíral o § 67 zákona č. 194/1999 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který pojímá závazek tvořící předmět jedné veřejné zakázky jako *„plnění stejného nebo srovnatelného druhu“*; ačkoliv zákon č. 40/2004 Sb. tento pojem výslovně nepřevzal, byl plně použitelný i na případy, které podléhaly zákonu z roku 2004. V prvním případě soud při posouzení dvou samostatně zadávaných veřejných zakázek zohlednil shodu termínů realizace staveb, vydání společného stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí, situování výstavby do stejné lokality, jinak řečeno za rozhodující soud vzal, že *„se jednalo o jeden urbanistický celek, jehož výstavba byla realizována v jednom místě a čase“*. Na tento rozsudek navázal kasační soud také ve druhém případě a uvedl, že *„plněním stejného nebo srovnatelného druhu je nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících, zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických“*. Zároveň však připustil, že v projednávaném případě nebylo vzhledem k odlišnosti povahy plnění možno zohledňovat veškerá uvedená hlediska, např. urbanistické a technologické, a přidržel se pouze hlediska funkčního (totožnost uzavřených smluv o dílo), časového a místního (neodůvodněnost rozdělení zakázek podle těžebních území). Z uvedeného vyplývá, že charakter veřejné zakázky je třeba posuzovat podle konkrétních okolností daného případu; ve věci nyní zkoumané tedy soud zohlednil souvislosti časové, místní a věcné.

[33] Věcnou souvislost dovodil již ze samotné povahy právních služeb, které považoval za jeden druh plnění bez rozdílu čeho se týkaly a v čem spočívaly. Opačný výklad by vedl k tomu, k čemu došlo i v nyní posuzovaném případě, totiž že by zadavatelé mohli odlišovat veřejné zakázky pomocí jakýchkoli rozdílů v poskytovaných službách (posouzení smlouvy, posouzení postupu orgánu společnosti apod.) a tím se zcela vymanit z režimu zákona o veřejných zakázkách.

[34] Stěžovatel zpochybnil výklad krajského soudu oponentním názorem, že právní služby obecně nelze považovat za jeden předmět veřejné zakázky. Již v žalobách provedli oba žalobci výklad, co bylo obsahem jednotlivých smluv, k jakým právním službám se stěžovatel zavázal. Stížní námitky nikterak neposílilo, že stěžovatel svůj (ryze obecný) výklad neaplikoval na posuzované smlouvy. Netvrdil, že předmětem každé ze smluv byla právní problematika natolik specifická, že její řešení vyžadovalo vysoce odborné a specializované znalosti, ani to, že a proč to byl právě stěžovatel, kdo byl díky svým zvláštním odborným znalostem a zkušenostem schopen požadované právní služby poskytnout. Skutečnost, že všechny smlouvy byly uzavřeny zadavatelem s jediným uchazečem svědčila naopak pro to, že mezi smluvními plněními ani samotné smluvní strany (žalobci) nespatřovaly výraznější rozdíl.

[35] Tuto okolnost stěžovatel pominul a věnoval se pouze námitce, že jednotlivé smlouvy byly uzavírány vzhledem k postupnému vzniku potřeb zadavatele zabezpečit si různé právní služby. Postupný vznik potřeb řešit různé právní otázky však není dostatečným důvodem pro rozdělování právních služeb na jednotlivé veřejné zakázky, jak bylo výše vysvětleno. Postupné vyvstávání nových právních otázek, které zadavatel musí řešit, zapadá do koncepce vytvořené krajským soudem: uchazeč je zavázán poskytovat právní služby, jejichž potřeba vyvstane v určitém časovém období. Také v posuzovaném případě, přestože (jak stěžovatel tvrdil) vyvstala potřeba uzavřít smlouvu na posouzení postupu Pozemkového fondu neočekávaně, vyřešil snadno takto nastalou situaci uzavřením smlouvy se stejným subjektem, s nímž měl uzavřeno již několik smluv předešlých. Argument stěžovatele by tak měl smysl pouze pokud by jím byla tvrzena nutnost vyhledat jiný, odlišně odborně specializovaný subjekt, a s ním teprve uzavřít smlouvu na tyto specifické právní služby. Fakt, že byla smlouva uzavřena opět se stěžovatelem, podporuje výklad krajského soudu, že žalobci mohli uzavřít jedinou smlouvu o právních službách, která by obsáhla veškeré, byť snad i později vzniklé potřeby žalobce b).

[36] U veřejných zadavatelů si navíc lze jen obtížně představit, že u nich vyvstanou zcela náhle a nepředvídatelně situace, u nichž budou muset řešit zcela specifické právní otázky. Právní služby mají být, jak také zmínil krajský soud, především pokryty vlastními zaměstnanci zadavatele; v případě, že musí zadavatel využít služeb externích subjektů, mají takové služby vždy souvislost s činností zadavatele, jeho působností a hospodařením se svěřeným majetkem z veřejných rozpočtů. Zadavatel by proto měl být schopen alespoň odhadnout, jaké právní služby, resp. z jaké oblasti práva, může v období, jehož se příslušná smlouva týká, potřebovat. Také v nyní posuzovaném případě se veškeré smlouvy týkaly činnosti žalobce b) jako zakladatele (resp. orgánu vykonávajícího funkci zakladatele) ČSL, a to včetně smlouvy z 20. 10. 2005, která se týkala pozemků pod plánovanou přistávací dráhou („*posouzení vydávání náhradních pozemků zasahujících do plánované výstavby letové*

*přistávací dráhy na letišti Praha Ruzyně*“). Soud pokládá za nevěrohodná tvrzení, že kontrola činnosti členů orgánů ČSL, posouzení smluv uzavíraných ČSL, příprava privatizace ČSL nebo řešení situace okolo pozemků ve správě ČSL byla zcela nepředvídatelná. Toto tvrzení však není pro výsledek věci podstatné a nebylo tedy třeba je blíže zkoumat a provádět k němu dokazování.

[37] Zadávání veřejných zakázek musí být ovládáno zásadou hospodárnosti, transparentnosti a nediskriminace. Jen pro úplnost je nutno připomenout, že tyto zásady platí i pro zakázky, které nedosáhly finančního limitu dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (srov. § 6 odst. 3 téhož zákona). V souladu s uvedenými zásadami by byl postup zadavatele, kdyby vymezil předmět veřejné zakázky jako právní služby a v kritériích pro hodnocení nabídek zohlednil konkrétní služby, o které se mělo jednat, zejm. definováním odborné úrovně uchazečů; je však třeba zdůraznit, že zároveň bylo třeba vymezit podmínky pro splnění tohoto kritéria dostatečně určitě a srozumitelně se zachováním zásady nediskriminace. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku z 25. 3. 2009, čj. 2 Afs 86/2008 - 222: *„jsou-li zadávací podmínky natolik nejasné, že objektivně připouštějí rozdílný výklad ohledně zadavatelových požadavků na zpracování nabídek či následně konkrétního způsobu hodnocení nabídek, je postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky fakticky nekontrolovatelným; to vylučuje, aby byla dodržena zásada transparentnosti zadávacího řízení uvedená v § 25 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a tedy aby postup zadavatele byl považován za souladný s citovaným zákonem*“.

[38] Jelikož však žalobce b) nic takového neučinil a místo toho uzavřel s odstupem týdnů několik smluv na právní služby s jedinou advokátní kanceláří, přičemž k jejich poskytování mělo dojít ve stejném období, a součet odměn přesáhl částku stanovenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, nelze než v tomto postupu shledat porušení zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný i krajský soud dospěli tedy ke správnému závěru, který se stěžovateli v jeho kasační stížnosti nepodařilo zvrátit.

[39] Nedůvodná byla v této souvislosti také stížní námitka, že bylo na místě rozhodnutí žalovaného zrušit, jestliže soud právní důvody, které žalovaného vedly k výroku jeho rozhodnutí, nahradil důvody jinými. Krajský soud nepochybil, pokud správnost výroku správního rozhodnutí shledal z částečně jiných důvodů než žalovaný; bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení, pokud by soud zrušil rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž by jej zavázal při stejném výroku změnit toliko dílčí právní důvod. Jak krajský soud tak žalovaný dospěli k závěru, že posuzované smlouvy dohromady tvořily jeden předmět veřejné zakázky; žalovaný pouze v této úvaze pokročil dál a dovodil souvislost smluv se zamýšlenou privatizací ČSL. Jeho skutková zjištění a právní výklad korespondovaly se závěry krajského soudu, s tím, že podle soudu pro výsledek řízení postačila souvislost plnění ze smluv obecnější, než jak ji zkoumal žalovaný. Kasační soud tedy neshledal žádný důvod, proč by v důsledku odlišného právního názoru odpovídalo řádnému procesu zrušení a vrácení věci žalovanému.

[40] Také ostatní stěžovatelem tvrzené důvody nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu neshledal kasační soud opodstatněné. Právní závěry krajského soudu nebylo možno označit za překvapivé s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí. Krajský soud při

zkoumání věcné souvislosti mezi smlouvami přestal „na úrovni o stupeň vyšší“, tj. obecnější, než žalovaný, nepokládal tedy za nutné dovodit mezi jednotlivými smlouvami bližší souvislost plnění oproti obecnému pojmenování „právní služby“. Nelze proto zhodnotit, že se diametrálně a tedy i překvapivě odchýlil od názorů žalovaného. Žalobcům rovněž nebylo odepřeno právo vyjádřit se k věci, což také učinili, přičemž jejich právní názory byly dostatečně jasné. Ani v řízení o kasační stížnosti však nepředestřeli argumenty, které by mohly otřást právním posouzením krajského soudu.

[41] Nedůvodná je rovněž námitka, že soud neprovedl navržené důkazy a nezkoumal předvídatelnost potřeby uzavřít jednotlivé smlouvy. Provádění dokazování je na úvaze soudu, jeho povinností je svoje úvahy vysvětlit a zasadit do logického rámce odůvodnění rozhodnutí. Krajskému soudu není možno ani v tomto směru nic vytknout: srozumitelně vyložil, že k objasnění skutkového stavu nepokládal za nutné provést další důkazy, než byly provedeny žalovaným, výslovně výslech Ing. K., usnesení vlády z 12. 9. 2007, faktury k jednotlivým smlouvám. Soudu je třeba přisvědčit, že skutkový stav, jehož objasnění má být výsledkem dokazování, byl zjištěn dostatečně, aby odpovídal právnímu posouzení soudu. Navržené důkazy měly podle žaloby podpořit tvrzení, že jednotlivé smlouvy spolu, resp. s privatizací ČSL, nesouvisely (což jak uvedeno nebylo pro právní posouzení provedené krajským soudem podstatné), a že tedy ani výše plnění z jednotlivých smluv nemohla dosáhnout finančního limitu stanoveného v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Otázka předvídatelnosti smluv byla toliko okrajově vznesena žalobcem b), stěžovatel ji podrobně rozvedl a označil za hlavní kritérium zkoumání předmětu veřejné zakázky teprve v kasační stížnosti. Kasační soud nesouhlasí s tím, že měl krajský soud tuto otázku zkoumat, vč. provedení důkazů o tom, kdy vznikla potřeba některou ze smluv uzavřít. Právní posouzení krajským soudem zahrnulo i tuto otázku, neboť soud vyložil, že vzhledem k totožnosti předmětu plnění u právních služeb obecně, je zásadně určující rozdělení jednotlivých veřejných zakázek na určitá časová období, jinak řečeno, takto vymezená veřejná zakázka by pokryla veškeré právní služby, jejich potřeba by vznikla v daném časovém úseku. Krajský soud se tedy s touto otázkou vypořádal zcela dostatečně a jakékoli další dokazování nebylo třeba. Více k tomu viz shora.

[42] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného zhodnotil stížní námitky jako nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

## IV.
## Náklady řízení

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně 30. září 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu