



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. v právní věci

žalobce: **statutární město Liberec**  
sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, Liberec  
zastoupen Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem  
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha

proti  
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**  
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18.6.2019, č.j. ÚOHS-R0064/2019/VZ-16955/2019/321/EDo,

### takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

### Odůvodnění:

#### I. Shrnutí podstaty věci

1. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce ve výrokové části I. uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „ZZVZ“), tím, že podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem bylo plnění spočívající v poskytování právních služeb žalobci v roce 2016, v rozporu s § 2 odst. 3 ZZVZ zadal v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty mimo zadávací řízení a nezadal ji

v podlimitním režimu podle části třetí ZZVZ, případně v jiném rovněž ZZVZ předvídaném postupu, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele. Výrokovou částí II. prvostupňového rozhodnutí byl žalobce uznán vinným z toho, že se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ tím, že podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem bylo plnění spočívající v poskytování právních služeb žalobci v roce 2017, v rozporu s § 2 odst. 3 ZZVZ zadal v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty mimo zadávací řízení a nezadal ji v podlimitním režimu podle části třetí ZZVZ, případně v jiném rovněž ZZVZ předvídaném postupu, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele. Za spáchání těchto přestupků byla žalobci výrokovou částí III. prvostupňového rozhodnutí uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Výrokovou částí IV. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost uhradit paušální náklady řízení ve výši 1 000 Kč. O žalobcem podaném rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí rozhodl předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 18.6.2019, č.j. ÚOHS-R0064/2019/VZ-16955/2019/321/EDo, tak, že výrokovou část I. prvostupňového rozhodnutí zrušil a správní řízení v rozsahu výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí zastavil. Výrokové části II. a IV. prvostupňového rozhodnutí předseda žalovaného potvrdil a rozklad ve vztahu k těmto výrokovým částem zamítl. Výrokovou část III. prvostupňového rozhodnutí předseda žalovaného napadeným rozhodnutím změnil tak, že nově byla žalobci uložena pokuta ve výši 65 000 Kč.

## II. Shrnutí procesního postoje žalobce

- Podle žalobce nebylo možné právní poradenství poskytnuté advokátní kanceláří v roce 2017 zahrnout do jednoho funkčního celku ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ, neboť šlo o nepředvídatelná plnění, jejichž potřeba vznikala nahodile podle reálné situace. Předmětem smlouvy č. 4/17/0051 ze dne 11.5.2017 bylo posouzení možností žalobce po případném převzetí krematoria a pohřebiště od stávajícího nájemce z důvodu nespokojenosti s úrovní jím poskytovaných služeb. Naopak předmětem smlouvy č. 4/17/0052 ze dne 11.5.2017 bylo pouze zajištění nezbytných právních kroků v souvislosti s převzetím pohřebiště. Po těchto krocích (převzetí pohřebiště) vycházel žalobce z toho, že další právní služby nebude využívat. Vzhledem k tomu, že původní nájemce činil spornou otázkou platnosti ukončení dosavadních nájemních smluv, areál byl žalobcem převzat ve velmi špatném stavu a objevily se spory o neúplnosti předaného majetku a jeho zhodnocení, využil žalobce (ačkoli to původně nemohl předpokládat) právních služeb advokátní kanceláře. Nadto v této fázi šlo zjevně o právní služby poskytované v rámci výjimky podle § 29 písm. k) bodu 2. ZZVZ. Vzhledem k těmto komplikacím a očekávanému soudnímu sporu proto žalobce přistoupil k uzavření smlouvy č. 4/17/007, která jako nejvýše přípustnou hodnotu rámcových plnění (právní služby) stanovila částku 1 990 000 Kč. Také na tuto smlouvu se tak vztahovala výjimka podle § 29 písm. k) bodu 2. ZZVZ; žalobce tak nebyl povinen v této smlouvě její maximální hodnotu uvádět a nadto bylo nakonec vyúčtováno pouze 166 500 Kč. V případě smlouvy č. (SM) DS201701331 ze dne 22.11.2017 byla jejím předmětem revize zadávacích podmínek na dodávku a instalaci parkovacího, informačního a navigačního systému v Liberci. Za právní služby podle posledně uvedené smlouvy bylo uhrazeno 100 000 Kč. Smlouva ze dne 22.11.2017 zcela postrádá věcnou, časovou i funkční souvislost s dříve poskytnutým plněním.
- Napadené rozhodnutí je podle žalobce nezákonné a nepřezkoumatelné; předseda žalovaného nedostatečně vyvrátil argumentaci žalobce. Napadené rozhodnutí je nesrozumitelné z důvodu vnitřní rozpornosti. Žalobce namítá, že z napadeného rozhodnutí nelze identifikovat důvody, na základě kterých dospěl žalovaný k závěru o existenci věcné souvislosti dílčích plnění z jednotlivých smluv na právní poradenství v roce 2017. Z napadeného ani z jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, proč by všechny služby na právní poradenství měly být posuzovány za všech okolností jako jeden funkční celek. Předseda žalovaného podle žalobce na jednu stranu „...odmítá paušalizující pohled na právní poradenství...“, na

druhé straně však „...nehodlá zpochybnit závěr [p]rvostupňového rozhodnutí, a naopak prezentuje úvahy, které paušalizující pohled evidentně podtrhují...”.

4. Vyjma nepřezkoumatelnosti je napadené rozhodnutí podle žalobce nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věcné souvislosti a funkčního celku poptávaných služeb. Ze žalovaným citované judikatury podle žalobce nevyplývá, že by na všechny smlouvy na právní služby uzavřené v jednom kalendářním roce bylo nutné nahlížet jako na části jedné (téže) zakázky. Podle žalobce měl žalovaný zkoumat, zda se jednotlivé smlouvy na právní služby týkaly shodných oblastí práva, neboť v nyní posuzované věci se právní služby poskytované žalobci nepřekrývaly. Závěry judikatury správních soudů, které žalovaný obsírně citoval, podle žalobce aplikoval žalovaný chybně; nadto měl žalovaný zohlednit posun v právní úpravě, která nově stanovila speciální pravidla pro zadávání služeb právního poradenství. Podle žalobce proto nelze zobecňovat právní služby do jedné kategorie, nýbrž je třeba zkoumat obsah poskytovaných právních služeb. Požadavek předsedy žalovaného na sčítání standardního právního poradenství a odlišení vysoce specifického poradenství by pouze vedl k subjektivním závěrům a toto hledisko by – i vzhledem k fragmentaci trhu – bylo neuchopitelné. Nadto je podle žalobce potřeba rozlišovat, s jakou konkrétně řešenou otázkou právní poradenství souvisí. Podle žalobce je tak potřeba při posouzení věcné souvislosti dílčích plnění vycházet z racionálně a logicky zdůvodnitelného pravidla. Žalovaný měl posoudit skutečnou věcnou, místní a časovou souvislost jednotlivých plnění a zkoumat existenci funkčního celku ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ. Konstatování žalovaného o standardním právním poradenství poskytované advokátní kanceláří související s plněním v obecně vytýčeném oboru „právo“ proto nemůže obstát. Chybné jsou také úvahy žalovaného, zda mohl a měl žalobce potřebu právního poradenství předvídat. Žalovaný nezdůvodnil, jak souvisí odborná revize zadávacích podmínek s optimalizací poskytování veřejných služeb či se správou krematoria. U smlouvy ze dne 22.11.2017 (administrace veřejné zakázky) nelze shledat věcnou souvislost s právními službami poskytovanými na základě ostatních smluv; nadto agendu veřejných zakázek (smlouva ze dne 22.11.2017) lze nepochybně považovat za vysoce specializované poradenství. Ve vztahu ke smlouvám č. 4/17/0051, č. 4/17/0052 a č. 4/17/0077 šlo o nepředvídatelné právní služby.
5. Nezákonnost napadeného rozhodnutí namítá žalobce také z důvodu nesprávného výpočtu hodnoty plnění. Skutečná hodnota veřejné zakázky za smlouvy za rok 2017 byla 566 000 Kč. Při úvahách o režimu veřejné zakázky měla být právě tato částka zohledněna. Údaj o nejvyšší možné nepřekročitelné částce ve smlouvě nelze podle žalobce ztotožnit s předpokládanou hodnotou veřejné zakázky podle § 16 odst. 1 ZZVZ. Ve smlouvě stanovená nepřekročitelná výše úplaty není zaměnitelná s předpokládanou výší úplaty. To, že si žalobce byl od počátku vědom limitů podle § 31 ZZVZ, plyne také z toho, že skutečná hodnota zakázky byla 560 000 Kč.
6. Napadené rozhodnutí je podle žalobce nezákonné také z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť chybí relevantní úvahy o výši pokuty. Úvahy předsedy žalovaného o výši pokuty jsou ryze obecné. Přistoupil-li předseda žalovaného ke změně výrokové části III. prvostupňového rozhodnutí, kterou byla žalobci uložena pokuta, měl předseda žalovaného svůj postup náležitě odůvodnit. Předseda žalovaného pochybil dále tím, že ignoroval souběh přestupků, přestože v rámci rozhodnutí ze dne 24.4.2019, sp.zn. S0022,0023/2019/VZ-11540/2019/542/MC<sub>i</sub>, již byla žalobci uložena sankce.
7. V replice pak žalobce uvedl, že ani ve vyjádření k žalobě žalovaný neprezentuje konstruktivní úvahu, na základě které by bylo možné do budoucna určit, zda spolu jednotlivé smlouvy na právní poradenství souvisí, a navázal na již uplatněnou žalobní argumentaci.
8. Žalobce tedy navrhuje napadené a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

### III. Shrnutí procesního postojů žalovaného

9. Žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a dále rozvádí nosné důvody obsažené v napadeném rozhodnutí. Žalovaný odmítl tvrzení žalobce o nepředvídatelnosti potřeby právních služeb. Smlouvy z roku 2017 podle žalovaného tvoří jeden funkční celek. Také ve vztahu k vyčíslení předpokládané hodnoty veřejné zakázky napadené rozhodnutí podle žalovaného ob stojí. Výše pokuty byla odůvodněna dostatečně. Souběh s dalším přestupkem byl předsedou žalovaného zohledněn v jeho rozhodnutí ze dne 16.7.2019, č.j. ÚOHS-R0084/2019/VZ-19291/2019/321/EDo, čímž bylo pochybení (nezohlednění souběhu) v nyní posuzované věci napraveno.
10. Podle žalovaného byla věc posouzena správně a na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný tedy navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout; na tomto procesním postoji také setrval po celou dobu řízení před zdejšími soudy.

#### IV. Posouzení věci

11. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s.ř.s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s.ř.s.). Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
12. Zdejší soud bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Zdejší soud se musel nejdříve zabývat namítanou přezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností či vad předcházejícího řízení. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li jeho výrok v rozporu s odůvodněním nebo rozhodnutí vůbec neobsahuje právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností anebo jeho důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nesrozumitelné (a tedy nepřezkoumatelné) je rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl či z něj nevyplývají skutkové a právní důvody, které vedly správní orgán k vydání napadeného rozhodnutí. Rozhodující je, zda rozpory ve výroku či mezi výrokiem a odůvodněním mohou být odstraněny výkladem, a to ve vazbě na další části výroku a odůvodnění rozhodnutí či kontext dané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je pak dána (také) tehdy, nevypořádá-li se správní orgán s námitkami či návrhy účastníka správního řízení; z odůvodnění správního rozhodnutí musí být mimo jiné zřejmé, z jakých důvodů správní orgán k námitkám či návrhům účastníka řízení nepřihlédl, případně proč považuje námitky za liché, a jaké skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí.
14. Již před vydáním prvostupňového rozhodnutí žalobce namítal (v podání ze dne 17.8.2018), že potřeba uzavřít smlouvy na právní služby vznikala nepředvídatelně a neočekávatelně na základě přirozeného vývoje jednotlivých situací a neexistovala mezi nimi funkční a časová souvislost. Dále žalobce (v podání ze dne 7.9.2018) namítal, že na základě smlouvy č. 4/17/0077 ze dne 4.7.2017 bylo uhrazeno pouze 166 500 Kč a že součet hodnoty plnění ze smluv č. 4/17/0051, č. 4/17/0052 a č. 4/17/0077 nepřekročil limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu. Žalobce před vydáním prvostupňového rozhodnutí upozorňoval (v podání ze dne 25.1.2019) také na to, že jednotlivá plnění ze smluv tvoří jeden funkční celek, a to zejména z důvodu absence místní, věcné, časové a funkční souvislosti. Argumentaci žalobce uplatněnou před vydáním prvostupňového rozhodnutí shrnul žalovaný v bodech 10. až 26. odůvodnění prvostupňového rozhodnutí; z prvostupňového rozhodnutí zdejšímu soudu vyplývá, že podle žalovaného s nabytím účinnosti „nového“ ZZVZ nedošlo oproti zrušenému zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ke změně v náhledu na otázku dělení veřejných zakázek. Žalovaný odmítl v případě veřejné zakázky na právní poradenství akceptaci „...prostého posouzení časové souvislosti a existence funkčního celku mezi jednotlivým plněním bez širšího kontextu (bez zohlednění uváděných cílů právní úpravy vzhledem k povaze služeb na právní poradenství)...“; neboť takový postup „...by vedl k rezignaci na

*možnost kontroly zadávání veřejných zakázek na právní poradenství a skrze ni k vážnému obroženi hospodářské soutěže na relevantním trhu...“: Podle žalovaného by bylo možné zásadně vždy rozdělit zakázky na právní služby na dílčí zakázky, týkající se vždy dílčích případů. Podle žalovaného tak hranici pro určení funkční souvislosti „...nemůže být pouze věcná souvislost předmětu plnění z hlediska konkrétní náplně právních služeb, nýbrž že řešení musí spočívat v širším pojetí, a to v hledisku poskytování poradenství v obecně vytyčeném oboru (obor právo), profesi, případně v širším poradenském zaměření ohraničeném jinou jasně identifikovatelnou a nespornou společnou proměnnou, a to v rámci určitého časového horizontu...“: Podle žalovaného tedy závěry veškeré (jím obšírně citované) dosavadní rozhodovací praxe překonány nebyly (souhrnně bod 71. prvostupňového rozhodnutí). Z prvostupňového rozhodnutí zdejšímu soudu dále plyne, že podle žalovaného se na nyní posuzovanou věc nevztahovala výjimka podle § 29 písm. k) ZZVZ (zejména bod 73.), neboť nešlo o bezprostřední přípravu sporné agendy. Podle žalovaného (bod 126. prvostupňového rozhodnutí) měl žalobce „...kontinuálně disponovat ... aktuálními informacemi a výhledovým plánem vzhledem ke spravování svých majetkových záležitostí...“ a uzavření smluv tak nemohla předcházet neočekávatelná potřeba.*

15. V napadeném rozhodnutí pak předseda žalovaného zrekapituloval rozkladové námitky, které následně jednotlivě vypořádal. Ve vztahu k výrokové části II. a IV. prvostupňového rozhodnutí je z napadeného rozhodnutí jasně patrné, že se předseda žalovaného ztotožnil s právním posouzením věci žalovaným. Také z napadeného rozhodnutí zdejšímu soudu srozumitelně vyplývá, že podle předsedy žalovaného je třeba na služby spočívající v právním poradenství nahlížet zásadně jako na jednu zakázku, neboť v opačném případě by bylo možné obcházet ZZVZ uzavíráním samostatných smluv na právní poradenství; to předseda žalovaného odmítá právě poukazem na prejudikaturu. Jestliže byly v roce 2017 uzavírány smlouvy na právní poradenství v souvislosti s běžnou agendou žalobce (parkování, pohřebnictví), která nijak nevybočovala z oblasti žalobci běžně svěřených pravomocí a úkolů, nemohlo se jednat o zvláštní či nepředvídatelné plnění (souhrnně bod 51. napadeného rozhodnutí). Podle předsedy žalovaného „...nelze říci, že by hodnota jakýchkoli smluv na právní služby musela být sčítána s jinými. Ovšem pokud se jedná o standardní právní služby, které advokátní kancelář běžně poskytuje, pak je takové sčítání na místě. V přezkoumávaném případě se právě jednalo o poskytování běžných právních služeb (smluvní agenda a právní poradenství s ní související), nešlo tak o nic nadstandardního či právně vysoce specifického...“ (bod 59. napadeného rozhodnutí). K otázce předpokládané hodnoty veřejné zakázky a skutečně účtované částky za právní služby se předseda žalovaného vyjádřil zejména v bodech 62. a 63. napadeného rozhodnutí. Ve vztahu ke změně (snížení) výše uložené pokuty předseda žalovaného uvedl důvody změny její výše (zrušení výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí) a srozumitelně intimoval, proč podle jeho názoru došlo k závažnému porušení ZZVZ (především bod 70. napadeného rozhodnutí); předseda žalovaného ve vztahu k závažnosti přestupku odkázal na závěry prvostupňového rozhodnutí a uvedl, že přestupek „...dosahuje závažného stupně intenzity porušení zákona, neboť byl vyloučen jeden ze základních principů zadávání veřejných zakázek, kterým je právě otevřená soutěž o veřejnou zakázku...“. Předseda žalovaného se v napadeném rozhodnutí zabýval také otázkou přiměřenosti a případné likvidačnosti uložené pokuty v nově stanovené výši.
16. Podle zdejšího soudu tak napadené i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí obsahují konkrétní nosné důvody, které musely být pro žalobce objektivně zcela srozumitelné. Žaloba v části týkající se námitky nepřezkoumatelnosti napadeného a jemu předcházejícího rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů tak není důvodná; rozhodnutí přezkoumatelná jsou.
17. Pokud jde o samotné věcné závěry, pak klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda bylo třeba na jednotlivá plnění poskytnutá v rámci smluv na právní služby v příslušném období nahlížet jako na plnění poskytnutá v rámci samostatných veřejných zakázek, či zda se jednalo o části jedné (téže) veřejné zakázky, neboť plnění tvořila jeden funkční celek a bylo možno dovodit i časovou souvislost (§ 18 odst. 2 ZZVZ).

18. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky se stanoví podle součtu předpokládaných hodnot všech jejích částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána v jednom nebo více zadávacích řízeních (§ 18 odst. 1 písm. a/ ZZVZ). Podle § 18 odst. 2 ZZVZ součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle § 18 odst. 1 ZZVZ musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v § 18 odst. 3 ZZVZ musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.
19. To, zda plnění tvoří jeden funkční celek či nikoli, lze určit zejména podle věcné (a zpravidla též místní) souvislosti předmětu plnění, jež je dána jeho obsahovou náplní. Není tedy žádného důvodu, aby se ve vztahu k této otázce stala nepoužitelnou veškerá dřívější rozhodovací praxe, která totožnost (vymezení) jedné veřejné zakázky vázala na věcnou a místní souvislost předmětu plnění (společně s kritériem časové souvislosti). Pokud tedy žalovaný své úvahy principiálně vystavěl právě na základě dosavadní rozhodovací praxe (byť jde o rozhodovací praxi k předchozímu zákonu upravujícímu zadávání veřejných zakázek), nelze mu nic vytknout; pohled zaměřený na zkoumání věcné, místní a časové souvislosti (dříve na základě § 13 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ukládajícího povinnost sčítat předpokládané hodnoty připadající na plnění obdobné, spolu související) věcně odpovídá pohledu zaměřenému na zkoumání existence funkčního celku a časové souvislosti (nyní podle § 18 odst. 2 ZZVZ). Ostatně i judikatura vztahující se k předchozí právní úpravě akcentovala potřebu pro nalezení odpovědi na otázku, zda jde o jednu veřejnou zakázku nebo o různé (samostatné) veřejné zakázky, v první řadě uvážit charakter požadovaného plnění, tedy to, co plnění pro dosažení smyslu zadavatelovy poptávky spojuje s tím, že celkový smysl plnění je dán až uskutečněním veškerého takového plnění, s odkazem na závěry Soudního dvora ve věci C-16/98, podle něhož je podstatný celkový výsledek plnění (kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 71/2011 – 93 ze dne 26.4.2012, body 17. a 19.); to podle zdejšího soudu dobře odpovídá výkladu pojmu „jeden funkční celek“ (nyní podle § 18 odst. 2 ZZVZ). Obdobně kupř. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 211/2015 – 31 ze dne 17.9.2015 je (též ve vztahu k předchozí právní úpravě) akcentována potřeba zkoumat jednotu celkového cíle (či jednotu záměru jako celku), jehož má být poptávkou zadavatele dosaženo, a tedy funkční souvislost; i to podle zdejšího soudu dobře odpovídá výkladu pojmu „jeden funkční celek“ (nyní podle § 18 odst. 2 ZZVZ).
20. Pokud jde tedy o otázku jednoty celkového cíle (či jednoty záměru jako celku) ze zadavatelského pohledu, pak předmětem smlouvy č. 4/17/0051 ze dne 11.5.2017 uzavřené mezi žalobcem a Havel, Holásek & Partners s.r.o., advokátní kancelář bylo dle čl. 1. odst. 1.1 poskytnutí poradenství a služeb spočívajících v provedení právní analýzy nastavení organizační struktury provozování krematoria a pohřebiště (písm. a/); analýze, revizi, přípravě a vyjednávání veškeré smluvní dokumentace související s realizací projektu (písm. b/) a dalším právním poradenstvím souvisejícím s realizací projektu (písm. c/). Podle čl. 4. odst. 4.2 smlouvy byla celková odměna za plnění předmětu smlouvy ohraničena částkou 150 000 Kč bez DPH. Podle smlouvy č. 4/17/0052 uzavřené dne 11.5.2017, tedy ve stejný den jako byla uzavřena smlouva č. 4/17/0051, měla Havel, Holásek & Partners s.r.o., advokátní kancelář dle čl. 1. odst. 1.1 poskytnout žalobci poradenství a služby spočívající v asistenci při převzetí správy veřejného pohřebiště Urnový háj Krematoria v Liberci od společnosti LIKREM s.r.o. po dokončení mandátní smlouvy 2508/202/0517 (písm. a/); právním poradenstvím v souvislosti s převzetím správy pohřebiště Urnový háj Krematoria v Liberci od společnosti LIKREM s.r.o. po skončení mandátní smlouvy (písm. b/). Horní hranice pro úplatu za poskytnuté služby byla stanovena v čl. 4. odst. 4.2 smlouvy ve výši 150 000 Kč bez DPH. Smlouvou č. 4/17/0077 ze dne 4.7.2017 označenou v záhlaví nadpisem „právní poradenství v oblasti pohřebnictví“ se Havel, Holásek & Partners s.r.o., advokátní kancelář v čl. 1. odst. 1.1. zavázala žalobci poskytnout právní poradenství a služby v souvislosti s ukončením a vypořádáním mandátní smlouvy uzavřené mezi

žalobcem a stávajícím nájemcem krematoria a veřejného pohřebiště Urnový háj (LIKREM s.r.o.). Pod jednotlivými písmeny bylo poskytování právního poradenství blíže specifikováno; byla to kupříkladu analýza smluv se stávajícím nájemcem, příprava převzetí krematoria a veřejného pohřebiště či zpracování řádu pohřebiště a ceníku hrobových míst. Celková možná výše odměny za právní služby byla omezena částkou 1 990 000 Kč bez DPH. Předmět této smlouvy byl upraven dodatkem ze dne 22.2.2018 tak, že měly být poskytnuty právní služby také ve vztahu k převzetí a dalšímu provozu krematoria správou Rekreačního a sportovního areálu Vesec. Dodatkem byl rozsah poskytnutého plnění doplněn o písmeno p), dle kterého bylo právní poradenství poskytnuto v rozsahu „...poskytování právních služeb v souvislosti se správou areálu RASV a vypořádání vzájemných vztahů se společností TMR Ještěd a.s., se sídlem Liberec V-Kristiánov... v souvislosti s přenecháním areálu Ještěd do dlouhodobého užívání TMR společností Sportovní areál Ještěd a.s....“ a ze záhlaví smlouvy byl vypuštěn text „právní poradenství v oblasti pohřebnictví“. Smlouva č. DS201701331 ze dne 22.11.2017 v záhlaví označená jako „právní poradenství při přípravě zadávacích podmínek“ uzavřená mezi žalobcem a Havel, Holásek & Partners s.r.o., advokátní kancelář upravovala podle čl. 1. odst. 1.1 poskytování právního poradenství a služeb v souvislosti s přípravou zadávacích podmínek na veřejnou zakázku s názvem „Parkovací informační a navigační systém v Liberci“, a to v rozsahu revize a doplnění žalobcem poskytnutých zadávacích podmínek k veřejné zakázce ve vztahu k ZZVZ (písm. a/) a revize a doplnění žalobcem poskytnutých smluvních dokumentů k veřejné zakázce z hlediska souladu s právními předpisy a identifikace rizik, které mohou v souvislosti s plněním smlouvy vzniknout (písm. b/). Výše odměny podle čl. 4. odst. 4.2 smlouvy nesměla překročit 100 000 Kč bez DPH.

21. Všechna plnění spočívala v poskytování právních služeb a všechna souvisela s územím statutárního města Liberec či jeho bezprostředním okolí. Všechny smlouvy na právní služby byly uzavřeny v kalendářním roce 2017, z toho dvě smlouvy byly dokonce uzavřeny v jeden den (11.5.2017). Smlouva č. 4/14/0077 ze dne 4.7.2017 pak svým obsahem přímo navazovala na smlouvy uzavřené dne 11.5.2017. Zatímco smlouvy ze dne 11.5.2017 upravovaly otázku organizační struktury krematoria a pohřebiště (smlouva č. 4/17/0051) a převzetí areálu (smlouva č. 4/17/0052), smlouva č. 4/17/0077 ze dne 4.7.2017 na předchozí dvě smlouvy navazovala – počínaje analýzou smluv se stávajícím nájemcem areálu a konče přípravou řádu pohřebiště a ceníku hrobových míst. U smluv ze dne 11.5.2017 (smlouvy č. 4/17/0051 a č. 4/17/0052) a ze dne 4.7.2017 (smlouva č. 4/17/0077) je tak podle zdejšího soudu jednotný zadavatelský cíl jasně dán; plnění poskytnuté v rámci těchto smluv na sebe navazovala a ve výsledku měla řešit pro zadavatele jediný komplexní právní problém, který souvisel s právními otázkami ohledně krematoria a pohřebiště. Pokud jde o smlouvu č. DS201701331 ze dne 22.11.2017, ta se netýkala otázek krematoria a pohřebiště, nýbrž parkování a navigačního systému, jednotu zadavatelského cíle lze však spatřovat v tom, že i toto plnění je (vedle plnění týkajícího se krematoria a pohřebiště) podřaditelné pod zadavatelův (žalobcův) cíl mít zajištěno právní poradenství v souvislosti s průběžným využitím jeho majetku; ve všech případech šlo o právní poradenství ve vztahu k běžné agendě žalobce na jeho území. Je-li tedy podstata argumentace žalovaného ohledně potřeby sečíst předpokládané hodnoty vážící se ke všem čtyřem shora uvedeným smlouvám uzavřeným v roce 2017, neboť tato plnění tvořila jeden funkční celek a byla zadávána v časové souvislosti, založena na úvaze, podle níž všechny tyto smlouvy směřovaly k zajišťování zcela běžné právní majetkové agendy, kterou žalobce z titulu svého postavení musí řešit v různých jím spravovaných oblastech veřejné správy průběžně a opakovaně a která nikterak nevybočuje z běžně potřebného (majetko)právního servisu, zdejší soud se žalovaným souhlasí; i zdejší soud na plnění podle všech uvedených smluv hledí jako na běžnou a předvídatelnou agendu.
22. Tvrdí-li žalobce, že jednotlivé uvedené právní služby nelze považovat za totožný druh plnění a u jednotlivých posuzovaných smluv tak není dána věcná souvislost, neboť se jednotlivé smlouvy svým předmětem plnění odlišovaly, pak zdejší soud dává v situaci, kdy dovodil, že všechny

uvedené smlouvy směřovaly k zajištění právní podpory (primárně nikoli litigačního charakteru) související s průběžným využitím žalobcova majetku, přitom ve všech případech šlo o právní poradenství ve vztahu k běžné agendě žalobce na jeho území, zapravdu žalovanému v jeho závěru, že tyto právní služby je třeba považovat za věcně jeden druh plnění tvořící jeden funkční celek; celkového cíle (záměru jako celku) žalobce bylo dosaženo zajištěním právního poradenství („běžné právníčiny“) v souvislosti s průběžným využitím jeho majetku v rámci běžné agendy žalobce na jím spravovaném území. Správně tedy žalovaný podle zdejšího soudu aplikoval závěry, k nimž zdejší soud dospěl v rozsudku č.j. 62 Ca 86/2008-161 ze dne 13.1.2011 a poté Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 8 Afs 31/2011-254 ze dne 30.9.2011. Od tam vyslovených závěrů – ze shora uvedených důvodů bez ohledu na to, že se vztahují k předchozí právní úpravě – nemá zdejší soud žádný důvod se odchylovat. Zajištění právního poradenství v souvislosti s průběžným využitím majetku v rámci běžné agendy žalobce na jím spravovaném území považuje zdejší soud na plnění tvořící jeden funkční celek, přitom doba, kdy byly smlouvy uzavřeny, a jejich provázanost naplňuje i podmínku časové souvislosti.

23. Argumentuje-li žalobce potřebou vyčleňovat specifické kategorie právních služeb, pak tato jeho argumentace není v nyní posuzované věci případná už proto, že veškeré shora uvedené právní služby souvisely s běžnou majetkovou agendou žalobce (statutárního města), šlo o právní podporu v rámci správy majetku, jež je nepochybně běžnou (a základní) činností takového zadavatele, jakým je žalobce; to se týká i ukončování nájemní (mandátní) smlouvy týkající se krematoria a veřejného pohřebiště. Přistoupil-li by zdejší soud na argumentaci žalobce ohledně neočekávatelnosti problémů s ukončováním nájemní (mandátní) smlouvy, pak by musel ve své podstatě každý právní problém pokládat za „neočekávatelný“; to by v žádném směru nemohlo odpovídat pohledu vyjádřenému především v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Afs 31/2011-254 ze dne 30.9.2011. Argumentace žalobce ohledně nemožnosti předvídat plnění spočívající v právním poradenství a ohledně nedůvodnosti (nesprávnosti) dovozovat kategorii „běžných“ („průběžných“, „pravidelných“) právních služeb přitom pouze polemizuje právě se závěry uvedeného rozsudku. Pohled odlišný od nyní prezentovaného pohledu žalobce přitom kasační soud v uvedeném rozsudku zasadil do kontextu své úvahy, podle níž u veřejných zadavatelů (jakým je žalobce v nyní posuzované věci) si lze jen obtížně představit, že u nich vyvstanou zcela náhle a nepředvídatelně situace, u nichž budou muset řešit zcela specifické právní otázky, že právní služby mají být především pokryty vlastními zaměstnanci veřejného zadavatele a v případě, že musí veřejný zadavatel využít služeb externích subjektů, mají takové služby vždy souvislost s činností zadavatele, jeho působností a hospodařením se svěřeným majetkem z veřejných rozpočtů, a tedy veřejný zadavatel by měl být schopen alespoň odhadnout, jaké externí právní služby, resp. z jaké oblasti práva, může v příslušném období potřebovat. Již na základě této úvahy je namísto argumentaci žalobce odmítnout jako nedůvodnou; zdejší soud je totiž toho názoru, že od roku 2011, kdy se takto kasační soud vyjádřil, se věcně nezměnila ve vztahu k posuzované věci ani právní úprava zadávání veřejných zakázek, ani podstata poskytování externích právních služeb.
24. Tvrdí-li žalobce, že poskytování právních služeb bylo nepředvídatelným plněním proto, že jeho potřeba vznikala nahodile podle reálné situace, pak zdejší soud shora uvedené úvahy kasačního soudu v reakci na žalobcovo tvrzení jen doplňuje tak, že ve své podstatě každá potřeba právního servisu je odvislá od vzniklé reálné situace a jejích specifik; to nemůže vést k posuzování potřeby každého dílčího – relativně samostatného – výstupu od právního poradce coby potřeby izolované (tedy coby samostatného funkčního celku ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ). K argumentu žalobce, podle něhož se jednotlivé smlouvy na právní služby netýkaly shodných oblastí práva (resp. že žalovaný neposuzoval, zda se jednotlivé smlouvy na právní služby týkaly shodných oblastí práva), pak zdejší soud shora uvedené úvahy kasačního soudu jen doplňuje tak, že není nikterak neobvyklé, že i dílčí – relativně samostatné – výstupy v rámci právního servisu mají charakter právně mezioborový; proto samotná oblast práva, v níž je právní poradenství poskytováno, jde-li



o poradenství v souvislosti s průběžným využitím majetku v rámci běžné agendy žalobce na jím spravovaném území, nemůže být považována za podstatný a spolehlivý indikátor (ne)jednoty plnění při posuzování funkčního celku ve smyslu § 18 odst. 2 ZZVZ.

25. Domnívá-li se žalobce, že na smlouvy související s převzetím areálu krematoria a veřejného pohřebiště dopadala výjimka podle § 29 písm. k) bodu 2. ZZVZ, nedává mu zdejší soud za pravdu ani v tomto žalobním bodu. Podle § 29 písm. k) bodu 2. ZZVZ není zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jde-li o právní služby, které poskytuje advokát při přípravě na řízení uvedená v § 29 písm. k) bodu 1. ZZVZ, nebo pokud okolnosti nasvědčují tomu, že dotčená věc se s vysokou pravděpodobností stane předmětem tam uvedeného řízení. Podle § 29 písm. k) bodu 1. ZZVZ zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jde-li o právní služby, které poskytuje advokát v rámci zastupování klienta v soudním, rozhodčím, smírčím nebo správním řízení před soudem, tribunálem nebo jiným veřejným orgánem nebo v řízení před mezinárodními orgány pro řešení sporů. Jde o jednu z výjimek z obecné povinnosti zadavatele zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení a je jí třeba vykládat restriktivně. Podstatné pro zdejší soud je, že v nyní posuzované věci žalobce vyjma obecných tvrzení nedoložil, že by v souvislosti s převzetím krematoria a veřejného pohřebiště do správy žalobce došlo k nějakému soukromoprávnímu sporu, a že žalobce ani nedoložil, že by právní poradenství skutečně spočívalo v reálné přípravě na konkrétní jistě bezprostředně vznikající soudní spor. Dát žalobci za pravdu by znamenalo přiklonit se k takové interpretaci § 29 písm. k) ZZVZ, podle níž vlastně každý právní problém může („teoreticky“) vyústit v soudní nebo jiný obdobný spor; takový náhled na výjimku podle § 29 písm. k) ZZVZ pokládá zdejší soud za nepřijatelný. Neplyne-li z ničeho, že by jakýkoli úkon v rámci právního poradenství v nyní posuzované věci byl veden v rámci běžícího či jistě bezprostředně vznikajícího soudního či jiného obdobného sporu, výjimka podle § 29 písm. k) ZZVZ aplikovatelná nebyla; jednoznačně nešlo o právní servis litigačního charakteru.
26. Podle žalobce pochybil žalovaný také tím, že při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky chybně vycházel z ustanovení o celkové možné výši odměny za právní služby; podle žalobce byla skutečně uhrazená odměna za právní služby řádově nižší. Ani ve vztahu k této otázce zdejší soud nedovozuje žádné pochybení žalovaného, jež by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Podle listin procházejících správním spisem bylo na základě smlouvy č. 4/17/0051 ze dne 11.5.2017 uhrazeno 150 000 Kč, na základě smlouvy č. 4/17/0052 ze dne 11.5.2017 bylo uhrazeno 150 000 Kč, na základě smlouvy č. 4/17/0077 ze dne 4.7.2017 ve znění dodatku bylo uhrazeno 166 500 Kč a na základě smlouvy č. DS201701331 ze dne 22.11.2017 bylo uhrazeno 100 000 Kč, vše uvedeno bez DPH a bez zohlednění hotových výdajů a nákladů. V souvislosti se smlouvou č. 4/17/0051 ze dne 11.5.2017 byla uhrazena náhrada hotových výdajů a nákladů ve výši 2 955 Kč. V rámci smlouvy č. 4/17/0052 ze dne 11.5.2017 byla uhrazena náhrada hotových výdajů a nákladů ve výši 3 390 Kč, u smlouvy č. 4/17/0077 ze dne 4.7.2017 bylo uhrazeno 176 962 Kč v souvislosti s náhradou hotových výdajů a nákladů. U smlouvy č. DS201701331 ze dne 22.11.2017 náhrada hotových výdajů a nákladů neproběhla. Zdejší soud tak dává žalobci za pravdu v tom, že v souvislosti s právními službami dle smlouvy č. 4/17/0077 ze dne 4.7.2017 byla vyplacena odměna pouze ve výši 166 500 Kč. To však nic nemění na tom, že žalovaný postupoval správně. Podle § 16 odst. 2 ZZVZ se do předpokládané hodnoty veřejné zakázky zahrne hodnota všech plnění, která mohou vyplývat ze smlouvy na veřejnou zakázku, není-li dále stanoveno jinak. Ve vztahu k posuzované situaci přitom ZZVZ nic jinak nestanoví. Pro určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky tak byla nepochybně určující maximální možná výše úplaty za poskytnuté plnění. To, že výsledná výše úplaty byla výrazně nižší, nemohlo mít na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky vliv. Žalovaný tedy při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky zcela správně vycházel z ustanovení smlouvy o maximální výši odměny za právní služby (v souladu především s § 16 odst. 2 ZZVZ).

27. Pokud jde o výši uložené pokuty, pak zdejší soud žalobci nedává za pravdu, že bylo namístě zohlednit coby polehčující okolnost „nečekaný novátorský přístup“ žalovaného při posuzování věcné souvislosti veřejných zakázek na právní poradenství. Už shora uvedené nejlépe dokresluje, že tomu bylo přesně naopak; žalovaný totiž aplikoval právě závěry dřívější rozhodovací praxe a žalobce byl tím, kdo jejich aplikovatelnost zpochybňoval.
28. Pokud jde o poukaz žalobce na potřebu zohlednit souběh jednání žalobce v nyní posuzované věci s jednáním žalobce, které byly předmětem pozdějšího (prvostupňového) rozhodnutí žalovaného ve věci sp. zn. S0022,0023/2019/VZ, pak ani v tomto ohledu zdejší soud nedovozuje vadu, jež by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V nyní posuzované věci nebyl žádný souběh jednání posuzován a před rozhodováním předsedy žalovaného v nyní posuzované věci nebyla předmětem rozhodování předsedy žalovaného otázka jiného jednání v souběhu s nyní posuzovaným jednáním. Tvrdí-li žalobce, že před vydáním nyní napadeného rozhodnutí bylo v prvním stupni správního řízení u žalovaného rozhodováno ve věci sp. zn. S0022,0023/2019/VZ (rozhodnutí mělo být vydáno dne 24.4.2019), pak sám žalobce tvrdí, že toto rozhodnutí nenabývalo právní moci (muselo tedy být napadeno rozkladem), a tedy otázka eventuální absorpce jednání spáchaného eventuálně v souběhu měla být předsedou žalovaného řešena při pozdějším rozhodování předsedy žalovaného o rozkladu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24.4.2019.
29. Zdejší soud uzavírá, že sdílí bez výhrad pohled žalovaného. Žalovaný podle zdejšího soudu aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu, přitom pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nedopustil ani při její aplikaci na zjištěný skutkový stav. Zdejší soud tak neshledal žalobní argumentaci důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil ani žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

#### V. Náklady řízení

30. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšný byl žalovaný, tomu však podle obsahu soudního spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto bylo rozhodnuto, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 19. srpna 2020

David Raus v.r.  
předseda senátu