

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2026 / XXIV. ROČNÍK / 31. 7. 2026}

OBSAH

4750	Rozšířený senát: žaloba proti usnesení o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti; odmítnutí žaloby podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou Správní řízení: usnesení o zastavení řízení vydaného v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.....	279
4751	Rozšířený senát: přechodná ustanovení ke změně rozpočtových pravidel, procesní povaha oprávnění k podání námitek	288
4752	Veřejné zakázky: znaky běžného, obecně dostupného plnění; využití dynamického nákupního systému.....	298

Rozšířený senát: žaloba proti usnesení o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti; odmítnutí žaloby podané osobou k tomu zjevně neoprávněnou

Správní řízení: usnesení o zastavení řízení vydaného v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem

k § 66 odst. 2 správního řádu

k § 46 odst. 1 písm. c) a d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

I. Žalobu proti usnesení správního orgánu podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., pokud bylo usnesení vydáno v řízení, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*), a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam.

II. Pokud bylo usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu vydáno v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti usnesení byla podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit, a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam, krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2026, čj. 4 As 13/2025-41)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 75/2013 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2315/12).

Věc: Masox, a. s., proti Ministerstvu financí o povolení k provozování loterií nebo jiných her, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podstatou věci je otázka, zda je usnesení o zastavení řízení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu bez dalšího vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na § 70 písm. a) s. ř. s., nebo je zapotřebí v každé posuzované věci zkoumat, zda takový úkon správního orgánu nemůže zasáhnout do práv žalobce.

Žalovaný v roce 2013 vydal žalobkyni několik povolení k provozování loterií nebo jiných her podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále i „povolení“). Následně zahájil v roce 2020 z moci úřední správní řízení ve věci zrušení zmíněných povolení, v němž bylo žalobkyni jedno povolení zrušeno.

Proti rozhodnutí o zrušení povolení podala žalobkyně rozklad, který ministryně financí zamítla a potvrdila rozhodnutí o zrušení. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala žalobu k Městskému soudu v Praze, jenž žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 6. 6. 2023, čj. 11 Af 35/2021-127. Proti rozhodnutí podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 5. 6. 2024, čj. 6 As 153/2023-41.

Ministr financí proto rozklad žalobkyně znovu projednal, rozhodnutí o zrušení povolení zrušil a vrátil věc žalovanému k novému projednání. Ten poté vydal usnesení o zastavení správního řízení, a to s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu, neboť vyšlo najevo, že povolení, o jehož zrušení bylo vedeno řízení, v mezidobí zaniklo ze zákona v souladu s § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, podle něhož *povolení podle odstavců 1 až 8 zanikají nejpозději 6 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

Žalobkyně proti rozhodnutí o zastavení správního řízení brojila žalobou k městskému soudu, který ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesení ze dne 8. 1. 2025, čj. 8 Af 15/2024-50, odmítl. Jelikož šlo o správní řízení zahájené z moci úřední, městský soud shledal, že usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkumu vyloučeno. Nemůže za žádných okolností zasáhnout do práv účastníků řízení.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností a navrhla, aby je Nejvyšší správní soud zrušil.

Stěžovatelka opřela svoji kasační stížnost o dva důvody. Prvním je nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Druhým je nepřezkoumatelnost tohoto usnesení, neboť se městský soud žádným způsobem nevypořádal s jejími argumenty. Podle stěžovatelky bylo rozhodnutí správního orgánu nezákonné, neboť pro zastavení řízení nebyly splněny podmínky. K tomu poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 2 As 139/2015-25, dle něž lze zastavit řízení pouze v případech, kdy jsou splněny kumulativně dvě podmínky – v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení.

Podle stěžovatelky důvod řízení neodpádl a v řízení se mělo pokračovat, i když povolení samotná v mezidobí zanikla (k 1. 1. 2023). Mělo se totiž posoudit, zda existovaly důvody pro jejich zrušení, a tedy i důvody pro zahájení řízení, jež mohlo vést k jejich zrušení.

Podle žalovaného se městský soud s argumenty obou stran přezkoumatelně vypořádal. Ohledně tvrzené nezákonnosti zastavení řízení žalovaný poukázal především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2024, čj. 1 As 147/2024-30, podle něhož pro zastavení řízení postačí splnění pouze jedné z podmínek. Dojde buď k zániku účastníka řízení, anebo k zániku práva nebo věci. Zákonné podmínky tedy splněny byly.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného poukázala na intertemporální účinky judikatury a vyložila, proč podle ní nelze novou judikaturu uváděnou žalovaným aplikovat. Usnesení žalovaného podle ní do jejich práv negativně zasáhlo porušením zásady dvojinstančnosti správního řízení, odnětím možnosti domáhat se náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a porušením práva na spravedlivý proces.

Čtvrtý senát dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu nepanuje shoda v otázce povahy usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední a možnosti soudního přezkumu takového úkonu správního orgánu.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2013, čj. 4 As 30/2013-52, s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 AfS 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, dovodil, že zastavení řízení, které bylo učiněno usnesením poznamenaným do spisu za použití § 66 odst. 2 správního řádu, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá soudnímu přezkumu.

Naopak v rozsudku ze dne 6. 12. 2018, čj. 3 As 217/2017-40, Nejvyšší správní soud shledal, že takové usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je vyloučeno ze soudního přezkumu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

Prejudikatura rozšířeného senátu

[15] Otázkou přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu o zastavení správního nebo jiného obdobného (typicky daňového) řízení se zabýval rozšířený senát již v prvních letech působení Nejvyššího

správního soudu. Ve shora zmíněném rozsudku čj. 1 Afs 86/2004-54 uvedl, že krajský soud je „*povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností, ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. právě rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není namístě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá přezkumu, je namístě usuzovat, že tomu tak je.*“

[16] Rozšířený senát následně shrnul kritéria pro posouzení, zda určité rozhodnutí o zastavení správního nebo jiného obdobného řízení podléhá soudnímu přezkumu. Uvedl, že „*rozhodnutí o zastavení daňového řízení podle § 27 d. ř. podléhá přezkumu ve správním soudnictví, pokud se týká subjektivních práv a povinností žalobce vyplývajících z ústavního, mezinárodního či jednoduchého práva v tom smyslu, že buď subjektivní práva a povinnosti z nich vyplývající zakládá, mění, ruší či závazně určuje, resp. mohlo by je zakládat, měnit, rušit či závazně určovat, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žalobce*“.

Rozsudek čtvrtého senátu

[17] V rozsudku čj. 4 As 30/2013-52 se Nejvyšší správní soud zabýval správním řízením ve věci rozpuštění zastupitelstva obce z důvodu, že se nesešlo v zákonem předepsaných intervalech. Správní řízení zahájil příslušný správní orgán (Ministerstvo vnitra) z úřední povinnosti na podnět obce, o jejíž zastupitelstvo šlo. Správní orgán shledal, že zastupitelstvo obce se ve skutečnosti (byť s určitými problémy) v předepsaných intervalech sešlo, proto s odkazem, že odpadl důvod ke správnímu řízení, a protože zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), neupravuje způsob, jakým se má v takovém případě rozhodnout, zastavil řízení usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu.

[18] Proti tomuto usnesení podali žalobu jednak obec, o jejíž zastupitelstvo šlo, jednak její – posléze zastupitelstvem odvolaný – starosta. Čtvrtý senát odkázal na názor rozšířeného senátu vyjádřený v rozsudku čj. 1 Afs 86/2004-54, konkrétně na pasáž, podle níž je v pochybnostech třeba soudní přezkum připustit. Shledal, že žaloba odvolaného starosty je přípustná. Žaloba obce samotné odmítl proto, že ji za obec podal její starosta v době, kdy již byl odvolán z funkce. Podle čtvrtého senátu ve vztahu k odvolanému starostovi [starosta je označován jako „stěžovatel b)“] „*nelze mít ani pochybnosti o jeho aktivní procesní legitimaci k podání žaloby proti napadenému usnesení, které vyjádřil žalovaný. Stěžovatel b) tvrdí zkrácení na svých právech a toto zkrácení nelze a priori vyloučit. Pokud bylo správní řízení z moci úřední zahájeno, byl stěžovatel b) jeho účastníkem a procesním zastavením správního řízení mohl být přinejmenším dotčen na svém právu na meritorní rozhodnutí žalovaného ve věci (což ostatně dovodil i městský soud v napadeném usnesení). Konkrétně v dané věci měl stěžovatel b) zájem na rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva obce, neboť podle jeho názoru rozložení sil ve stávajícím zastupitelstvu dlouhodobě neumožňovalo přijímat rozhodnutí, a tak blokovalo výkon samosprávy obce a řádný výkon zastupitelského mandátu stěžovatele b)*“.

Rozsudek třetího senátu

[19] Třetí senát v rozsudku čj. 3 As 217/2017-40 nahlížel na věci jinak. Posuzoval usnesení kárného správního orgánu, kterým bylo podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno kárné řízení vůči auditorovi (šlo o druhé rozhodnutí o věci poté, co první rozhodnutí, jímž byl auditor shledán kárně odpovědným a byl mu uložen podmíněný zákaz auditorské činnosti, bylo ve správním soudnictví zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení). Zastaveno bylo poté, co tento auditor byl v jiném kárném řízení vedeném ve věci jiného skutku shledán kárně odpovědným a bylo mu pravomocně uloženo kárné opatření trvalého zákazu výkonu auditorské činnosti, následkem čehož přestal být účastníkem kárného řízení ve smyslu § 25 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech).

[20] Proti usnesení o zastavení kárného řízení podal auditor žalobu s odůvodněním, že byl úspěšný se svou předchozí správní žalobou, na jejímž základě bylo zrušeno původní rozhodnutí kárného orgánu a věc byla vrácena

tomuto orgánu k dalšímu řízení. Kárný orgán následně nerozhodl věcně a namísto toho řízení zastavil. Podle žalobce bylo však nutno posuzovat věc podle stavu v době, které se věc týká, nikoli v době, kdy se koná kárné řízení. Kárný orgán dle jeho názoru nevzal v úvahu, že v odůvodnění rozhodnutí, na jehož základě přestal být auditorem (ve věci jiného skutku zmíněného výše), bylo argumentováno právě tím, že byl již kárně potrestán podmíněným zákazem auditorské činnosti. Kdyby získal možnost zvrátit rozhodnutí o podmíněném zákazu výkonu auditorské činnosti, získal by také možnost zvrátit rozhodnutí o trvalém zákazu auditorské činnosti, protože by byly dány důvody pro obnovu druhého uvedeného řízení. Mohl by se eventuálně domáhat také náhrady škody, která mu vznikla za dobu od vydání (nyní zrušeného) rozhodnutí o podmíněném zákazu auditorské činnosti do doby zrušení trvalého zákazu auditorské činnosti.

[21] Městský soud žalobu zamítl. Napadené usnesení podle něj sice má znaky procesního rozhodnutí, přesto je však nelze považovat za rozhodnutí, „*kterým by žalobce nebyl dotčen ve svých právech či povinnostech, či za rozhodnutí, kterým bylo pouze zformalizováním způsobem procesně ukončeno zahájené správní řízení*“.

[22] Třetí senát se se závěry městského soudu neztotožnil. Shledal (viz bod 18 jeho rozsudku), že dotčení veřejného subjektivního práva osoby činností správního orgánu ve vztahu k usnesení vydanému v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu naplněno není. V bodě 22 uvedl: „*V průběhu správního řízení (ať už zahájeného ex offio nebo na žádost) se však může vyskytnout skutečnost, která trvale brání správnímu orgánu v dalším řízení, a tudíž i v meritorním rozhodnutí o věci. V takovém případě je třeba zahájené řízení zastavit. O zastavení řízení zahájeného ex offio se v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu vydává usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.*“ Z toho podle třetího senátu plyne, že „*usnesení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu je již ze své povahy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, neboť za žádných okolností nemůže zasáhnout do práv účastníka řízení. Tím, že bylo správní řízení ex offio (tzn. nezávisle na vůli účastníka řízení) zahájeno, resp. že toto řízení běží, nejsou práva či povinnosti účastníka řízení ještě nijak zasažena; k zásahu do jeho práv může v tomto případě dojít toliko vydáním meritorního rozhodnutí, neboť pouze tím správní orgán autoritativně rozhoduje o právech či povinnostech účastníka, případně deklaruje právní stav. Dojde-li tedy k zastavení správního řízení zahájeného ex offio před vydáním meritorního rozhodnutí, na právní sféru účastníka řízení to nemůže mít žádný vliv.*“

[23] Třetí senát dodal, že „*rozdílně oproti správnímu řízení o žádosti (resp. oproti usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 správního řádu, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví) přitom spočívá právě ve skutečnosti, že řízení o žádosti je vedeno z dispozice účastníka. [...] Žadatel má tedy na zahájení řízení právní nárok. Současně je také v jeho zájmu, aby bylo o žádosti meritorně rozhodnuto. V případě, že je řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 správního řádu, dochází k zásahu do právní sféry žadatele, neboť mu bylo odepráno meritorní posouzení žádosti, resp. vydání rozhodnutí ve věci samé a přiznání práva, kterého se podanou žádostí domáhal. [...] tento rys řízení zahájené ex offio postrádá.*“

Posouzení otázky pravomoci rozšířeného senátu

[24] Právní názory čtvrtého i třetího senátu vycházejí ze stejného obecného základu. Lze jej charakterizovat tak, že ve správním soudnictví mají být přezkoumatelná všechna rozhodnutí, tedy včetně těch rozhodnutí o zastavení správního nebo jiného obdobného řízení, jimiž se zasahuje do právní sféry žalobce.

[25] Čtvrtý senát míní, že i v řízeních zahajovaných z moci úřední připadá v úvahu, že při zastavení takového řízení z některého z důvodů podle § 66 odst. 2 správního řádu může být právní sféra osoby, již se toto řízení nějak týká (typicky jeho účastníka, ne však nezbytně jen toho, komu právo přiznává takovouto procesní roli), dotčena. Takové osobě může být oproti tomu, co stanoví objektivní právo, zejména upřeno právo na meritorní rozhodnutí nebo může být nějak zasažen její právní zájem (například na řádném výkonu funkce člena orgánu, jenž má být řízením, které lze zahájit jen z moci úřední, rozpuštěn).

[26] Oproti tomu podle třetího senátu nemožnost dotčení kohokoli, kdo je účastníkem správního nebo jiného obdobného řízení zahájeného z moci úřední (třetí senát zjevně v kontextu jím řešené věci nezvažoval otázku dotčení ne-účastníků řízení), zastavením takového řízení před vydáním meritorního rozhodnutí plyne ze samé podstaty způsobu jeho zahájení. Ten je ryze na vůli správního orgánu, mimo dispozici toho, kdo se může stát jeho případným účastníkem (ten může dát leda podnět správnímu orgánu, aby řízení zahájil).

[27] V takto popsaném rozsahu jsou právní názory čtvrtého a třetího senátu v rozporu. Oba senáty sice v obecné rovině vycházejí ze zásad, které vytyčil rozšířený senát v rozsudku čj. 1 Afs 86/2004-54 pro přípustnost soudního přezkumu, pokud jde o správní rozhodnutí, jímž se správní řízení končí, aniž by bylo rozhodnuto o věci samé. Docházejí však ve vztahu ke konkrétnímu typu takového rozhodnutí k odlišným závěrům.

[28] V nyní projednávané věci jde o zastavení řízení zahájeného z moci úřední ve věci zrušení povolení k provozování loterií nebo jiných her. Stěžovatelka se však domáhá posouzení toho, zda existovaly důvody pro zrušení povolení, a tedy i důvody pro zahájení řízení, jež mohlo vést k jejich zrušení, i za situace, že povolení mezitím (v průběhu řízení ve věci jejich zrušení) podle úsudku správního orgánu zanikla ze zákona v souladu s § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Pokud by vůbec mělo být myslitelné a možné přisvědčit stěžovateli, musel by se předkládající senát přiklonit k právnímu názoru čtvrtého senátu. Naopak příklon k právnímu názoru třetího senátu by znamenal, že stěžovatelčina argumentace by musela být ve svém samotném základu zcela popřena. V každém případě by se tedy předkládající senát v nyní projednávané věci při posouzení pro ni rozhodných právních otázek musel od jednoho z právních názorů již vyslovených v rozsudcích Nejvyššího správního soudu odchýlit.

[29] Nejedná se ani o situaci, kdy by rozhodná právní otázka byla vyřešena již dřívějším rozhodnutím rozšířeného senátu (nabízel by se rozsudek čj. 1 Afs 86/2004-54). Rozšířený senát v něm totiž vyslovil toliko obecné zásady ohledně soudního přezkumu správních rozhodnutí, jimiž se bez posouzení věci samé skončí správní řízení (tehdy konkrétně řízení daňové). Nezabýval se však specificky řízeními zahajovanými z úřední povinnosti, o něž jde jak ve věci čtvrtého senátu týkající se řízení o rozpuštění zastupitelstva obce, tak ve věci třetího senátu týkající se kárného řízení a stejně tak v nyníjší věci posuzované rozšířeným senátem, jež se týká řízení o odnětí povolení k provozování loterie nebo jiné hry.

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[31] Podle § 66 odst. 2 správního řádu *řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.*

[32] Nejprve je potřeba konstatovat (stěžovatelka to v kasační stížnosti zpochybňuje, včetně temporálního aspektu věci), že jakkoli tomu doslovné znění výše citovaného ustanovení nenásvědčuje, k zastavení řízení z moci úřední postačí naplnění vždy toliko jediného z tam popsaných důvodů (dřívější zahájení řízení v téže věci; nemožnost pokračovat v řízení s právním nástupcem účastníka, který zemřel či zanikl; zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká). Opačný výklad by byl v rozporu s objektivním smyslem a účelem uvedeného ustanovení a základními pravidly, jež jsou společná pro všechna řízení před orgány rozhodujícími o právech a povinnostech. V tomto ohledu postačí plně odkázat na argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 147/2024-30, body 28 až 33, která se uvedenou otázkou podrobně zabývala. Toto vyjasnění textu zákona soudním výkladem je aplikovatelné na jakékoli případy, které mohou být rozhodovány (tj. na všechny před správními orgány či správními soudy „otevřené“ případy), i když jsou skutkově zakotveny v době před vydáním zmíněného rozsudku. Navíc je svou povahou neutrální – říká pouze, za jakých okolností lze rozhodnout jedním z nemeritorních způsobů skončení správního řízení. Takové rozhodnutí samo o sobě nikomu bez dalšího žádné výhody ani nevýhody nedává.

[33] V nyní projednávané věci tedy je na první pohled dobře představitelné, že řízení ve věci zrušení povolení by bylo zastaveno jen a pouze proto, že v mezidobí povolení zaniklo ze zákona. Právo plynoucí z povolení je nepochybně „právem“ ve smyslu § 66 odst. 2 věty první *in fine* správního řádu, neboť umožňuje po dobu své platnosti provozovat v něm vymezené loterie nebo jiné podobné hry. Pokud platnost povolení skončí, právo zanikne, takže nadále je zcela bezpředmětné přemýšlet o jeho zrušení *pro futuro*, neb již není ničeho, co by mohlo být zrušeno. Předmět řízení v podobě práva plynoucího z povolení by však nepochybně nezankl, pokud by zákonná úprava umožňovala toto právo „zrušit“ zpětně (od okamžiku jeho vzniku či od pozdějšího okamžiku v intervalu mezi vznikem práva a dnem právní moci rozhodnutí správního orgánu) či deklarovat, že nebylo přiznáno v souladu se zákonem. Nic takového však rozhodná právní úprava loterií nebo jiných podobných her neumožňuje.

[34] Rozšířený senát již mnohokrát v nejrůznějších souvislostech uvedl, že v případech, kdy jedná veřejná moc vůči jednotlivci, nesmí zůstat (až na ústavně přípustné výjimky v souladu s čl. 36 odst. 2 větou první *in fine* a větou druhou Listiny základních práv a svobod) žádná část tohoto jednání mimo soudní kontrolu. Jakékoli autoritativní jednání správního orgánu, které má formu „*individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“ (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, zejm. body 17 a 19, a další na to navazující judikaturu rozšířeného senátu, zejména jeho usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, zejm. body 51 až 60), tedy musí být možno přezkoumat na základě žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud zasahuje do práv a povinností jednotlivce. Není podstatné, zda jde o rozhodnutí ve věci samé, nebo o rozhodnutí, jímž se správní nebo jiné obdobné řízení končí, aniž by se rozhodlo ve věci samé.

[35] Judikatura správních soudů připouští soudní ochranu všude tam, kde je rozumně představitelné dotčení jednotlivce na jeho právech jednáním veřejné správy (ať již formou konání nebo opomenutí konat či jejich kombinací), pokud nejde o dotčení marginální. Takto judikatura připustila i právo jednotlivce vymoci si zahájení řízení zahajovaného z úřední povinnosti (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*). Pokud objektivní právo stanoví podmínky pro zahájení určitého správního řízení zahajovaného z úřední povinnosti, znamená to, že ten, jehož subjektivních práv by se mohlo dotýkat, že takové řízení se nezahájí, ačkoli by se podle zákona zahájit mělo, musí mít možnost se cestou soudní ochrany domoci jednání veřejné správy v souladu s právem. Správní soudy vycházejí z toho, že veřejná moc má v prostoru vymezeném právem jednat v souladu s tím, co právo stanoví, a nesmí se dopouštět libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení. Výše uvedená zásada však také znamená, že soudní kontrola jednání veřejné správy je nezbytná pouze tehdy, je-li rozumně představitelné, že takovéto jednání vskutku do právní sféry jednotlivce zasahuje. Proto ostatně soudní řád správní upravuje případy, kdy jednání veřejné správy, ač směřuje vůči jednotlivci a s jeho právní sférou souvisí, soudní kontrole nepodléhá. Je tomu typicky ve dvou případech, popsanych jednak v § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e), § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s., jednak v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[36] Podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e), § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučena „*ne-rozhodnutí*“, tedy takové úkony správního orgánu, které sice mají formu „*individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“, avšak do práv a povinností jednotlivce nezasahují. Návrh týkající se „*ne-rozhodnutí*“ je nepřipustný.

[37] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se pak odmítne návrh, *který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou*.

[38] Rozdíl mezi výše popsanými dvěma důvody pro odmítnutí návrhu je v obecné rovině dobře popsateľný.

[39] Nepřipustnost návrhu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. se odvíjí od objektivní povahy jednání veřejné správy, které je návrhem napadeno. Musí jít o taková jednání, která mají sice výše popsanou formu, avšak nezasahují (protože podle své povahy ani nikdy nemohou zasáhnout) do práv a povinností žádného jednotlivce, takže nejde o „*rozhodnutí*“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[40] Důvod odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je naproti tomu založen na vztahu mezi konkrétním jednotlivcem a konkrétním jednáním veřejné správy, proti němuž dotčený jednatel návrhem brojí. Objektivně může jít o jednání, které je způsobilé zasáhnout do práv a povinností (nějakého) jednotlivce. Podstatné však zde je, že není způsobilé zasáhnout do práv a povinností konkrétně toho, kdo proti němu brojí návrhem.

[41] V konkrétním případě však nemusí být jednoduše rozpoznatelné, zda určité jednání veřejné správy nemůže zasáhnout do práv a povinností žádného jednotlivce, a tedy ani navrhovatele, anebo možná do něčích práv nebo povinností zasáhnout může, avšak s jistotou se tak nemůže stát ve vztahu k navrhovateli. Přesně takovou obtíž při posuzování potenciálních právních účinků lze identifikovat u usnesení o zastavení řízení zahajovaného z úřední povinnosti (§ 66 odst. 2 správního řádu).

[42] Řízení zahájené z moci úřední se zahajuje nezávisle na vůli kohokoli, kdo by vlastním právním jednáním (návrhem na zahájení správního řízení) mohl docílit jeho zahájení. Jinak řečeno, obecně vzato nikdo vyjma

správního orgánu nedisponuje řízením zahajovaným z úřední povinnosti. V tomto smyslu je třeba přisvědčit základní myšlence, o níž se opírá třetí senát.

[43] Aby usnesení o zastavení řízení pojmově mohlo být „ne-rozhodnutím“ ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., muselo být vydáno v takovém řízení zahajovaném z moci úřední, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (podle již zmíněného rozsudku rozšířeného senátu čj. 6 As 108/2019-39, *ŽAVES*). Pokud si totiž jednotlivec za podmínek vymezených judikaturou rozšířeného senátu může vynutit zahájení řízení zahajovaného z moci úřední, ale již by neměl možnost žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. napadnout jeden z možných způsobů skončení takto zahájeného řízení (takové řízení nepochybně lze obecně vzato zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu), a tedy podrobit tento způsob skončení řízení soudní kontrole, soudní kontrola by byla v tomto ohledu neúčinná. Takto by šlo obejít možný či dokonce i soudem vydaný příkaz k zahájení řízení, kterého se lze domoci v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Řízení by se totiž sice formálně zahájilo, avšak poté by mohlo být objektivně v rozporu se zákonem zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu, tedy způsobem vyňatým ze soudní kognice, čemuž by ten, který si zahájení řízení žalobou vynutil či vynutit mohl, nemohl soudně čelit.

[44] Vynutit si zahájení řízení lze tehdy, tvrdí-li navrhovatel, že nezahájením řízení by byl zkrácen na svých právech tím, že právní pozice osoby, již určitá práva či výhody svědčí (a již by tedy v řízení, jehož zahájení se navrhovatel domáhá, měla být uložena nějaká povinnost či omezeno právo), by nezahájením řízení zůstala v rozporu se zákonem a v rozporu s právy navrhovatele zachována. Příklad lze nalézt právě v oblasti loterií nebo jiných her, pokud by povolení k jejich provozování mělo být odňato či omezeno proto, že obec, na jejímž území se hra provozuje, omezila v obecně závazné vyhlášce možnosti jejího provozování. Typicky tím, že by *pro futuro* stanovila přísnější pravidla pro jejich provozování, jimž stávající povolení nemusí odpovídat. V takovém případě nezahájení řízení či zahájení, avšak následné nezákonné zastavení řízení o odnětí či omezení povolení hry sice zachovává nedotčenu právní pozici provozovatele hry, avšak dotýká se právní pozice obce (viz k tomu náleze ÚS ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, č. 75/2013 Sb. ÚS, zejm. body 41 až 44). V případě zastavení řízení zde proto jde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobu proti rozhodnutí o zastavení řízení o zrušení povolení by v takovém případě nebylo možno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Pokud by ji podala „neúspěšná“ dotčená obec, byla by taková žaloba obecně vzato věcně projednatelná. Pokud by ji pak podala osoba, již by povolení svědčilo, bylo by ji nutno odmítnout, ovšem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Je-li tu totiž někdo (v daném případě obec), kdo usnesením o zastavení řízení může být dotčen ve svých právech a povinnostech, je tento úkon „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., i když nemůže žádným způsobem zasáhnout do práv a povinností toho, komu povolení svědčí (pokud se správní řízení ve věci zrušení povolení zastaví, oprávněnému z povolení odpadne hrozba případného zhoršení jeho právní pozice oproti stavu před zahájením řízení).

[45] O případ, kdy usnesení o zastavení řízení zahajovaného z úřední povinnosti bude „ne-rozhodnutím“ ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., půjde typicky tehdy, když jedinou osobou potenciálně dotčenou na právech či povinnostech řízením zahájeným z moci úřední může být jen osoba, již by v takto zahájeném řízení mohla být odňata či omezena určitá práva či výhody (nebo uložena povinnost). Zastavení řízení ji nemůže žádným způsobem zkrátit na právech, neboť řízení, které by ji na právech mohlo ohrozit, již nadále nebude vedeno, takže přestane být i jen potenciální hrozbou pro její práva. Lapidárně řečeno, zastavením takového řízení dotčená osoba nemá co ztratit, naopak, její právní pozice zůstává zcela totožná s tou, jaká byla před zahájením řízení, a současně zde není nikdo, kdo by nezastavením řízení mohl něco potenciálně získat.

[46] Výše uvedené nebude platit pro případy žalobců podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy žalob podaných účastníkem řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1 tohoto paragrafu, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Podstatné pro právo podat žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je právě to, že žalobce nemá subjektivní práva, která by mohla být dotčena v řízení před správním orgánem (pokud je má, je žalobcem podle odst. 1 a nemůže být žalobcem podle odst. 2), ale přesto je jeho účastníkem, jelikož zákon s jeho účastenstvím z nějakých důvodů počítá, aniž by vyžadoval jeho potenciální přímé dotčení na subjektivních právech. Proto žalobu takového žalobce nelze odmítnout s tím, že zastavení řízení nemůže do jeho subjektivních práv zasáhnout.

Naopak osoba potenciálně dotčená na právech či povinnostech řízením zahájeným z moci úřední, tedy osoba, již by v takto zahájeném řízení mohla být odňata či omezena určitá práva či výhody, svoji žalobní legitimaci nemůže o § 65 odst. 2 s. ř. s. opírat právě proto, že obecně vzato by byla k žalobě oprávněna podle jeho odst. 1, pokud by její žaloba směřovala proti úkonu, jenž by byl „rozhodnutím“ ve smyslu tohoto odstavce.

[47] Aby bylo možno uvažovat o odmítnutí žaloby proti usnesení o zastavení správního řízení zahajovaného z úřední povinnosti, musí být splněna i další „negativní“ podmínka. Nesmí jít o situaci, kdy by vedle zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu připadalo v úvahu i skončení řízení jiným způsobem, pro žalobce z nej-různějších úhlů pohledu příznivějším, připouští-li to zákon.

[48] Příkladem – nikoli však ze sféry správního či daňového řízení, nýbrž správního soudnictví – situace, kdy naopak dva zdánlivě totožné způsoby skončení řízení bez rozhodnutí ve věci samé mají pro žalobce odlišný právní význam, je odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 s. ř. s., anebo podle odst. 2 téhož paragrafu. Odmítnutím návrhu podle odstavce 1 řízení o něm bez dalšího končí a právní osud návrhu se (zásadně nevratně) naplnil. Jinak je tomu však u odmítnutí podle odstavce 2 – to vytváří navrhovateli prostor pro pokračování v „boji“ o svá práva v řízení jiném (občanském soudním), pokud splní zákonné podmínky, zejména v jiném řízení podá nový návrh včas ve lhůtě odvíjející se od právní moci rozhodnutí o odmítnutí původního návrhu ve správním soudnictví. Pokud by ve sféře správního či daňového řízení platila pro určitou oblast právních vztahů procesní úprava podobná zmíněné úpravě v soudním řádu správním, bylo by třeba pečlivě zvažovat, zda zde vedle zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu nepřipadá v úvahu i skončení řízení jiným způsobem, pro žalobce příznivějším.

[49] Objektivní právo může někdy sice připouštět různé způsoby skončení správního řízení, z nichž některé může osoba, již se řízení týká, pociťovat jako pro sebe výhodnější než jiné, přesto však i zde nebude dotyčná osoba mít právo domáhat se žalobou jiného než správním orgánem zvoleného způsobu skončení řízení. Příkladem je zastavení řízení o přestupku podle § 86 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Některé důvody zastavení jsou z pohledu obviněného z přestupku subjektivně „výhodnější“ než jiné zejména v míře, v jaké na něm zanechávají možný stín podezření, že se přestupku dopustil (jakkoli s ohledem na presumpci neviny každý z důvodů zastavení řízení znamená, že obviněný nebyl shledán odpovědným za přestupek, a je tedy nevinný). V těchto situacích však má přednost ekonomie fungování veřejné správy a výše zmíněná presumpce neviny. Je-li tedy například zjevné, že jednání, které by mohlo být případně přestupkem, se odehrálo tak dlouho předtím, než je o něm vedeno řízení o přestupku, že i kdyby se vskutku o přestupek jednalo, jeho promlčecí doba již uplynula, správní orgán řízení o přestupku zastaví pro uplynutí promlčení doby. Obviněný se v takovém případě nemůže žalobou domáhat toho, aby bylo řízení zastaveno z jiného pro něho „výhodnějšího“ důvodu (například proto, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem). Podstatné je, že zastavením řízení o přestupku obviněný nemá co ztratit, neboť jeho právní pozice (zde „nevina“, tedy to, že nebylo shledáno, že by se dopustil přestupku) zůstává totožná s tou, kterou měl před zahájením řízení.

[50] Za splnění výše uvedených podmínek je žaloba proti rozhodnutí o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu věcně neprojednatelná. V závislosti na tom, zda podle konkrétních okolností, jak byly nastíněny výše, půjde, anebo nepůjde u usnesení o zastavení správního řízení o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., bude připadat v úvahu odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (půjde-li o „ne-rozhodnutí“), nebo podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (půjde-li sice o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., avšak žaloba je podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit).

[51] Jestliže správní orgán zastaví řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, nemůže k tomu nic dalšího dodat; objektivní právo nedává stěžovateli možnost subjektivně výhodnějšího rozhodnutí. Jiný výsledek řízení není podle zákona přípustný. Není tedy ani obecně přípustné (bez zakotvení něčeho takového v případném zvláštním zákoně) domáhat se jiného rozhodnutí než zastavení řízení proto, aby bylo autoritativně shledáno, že samotné řízení, jež má být zastaveno, vůbec nemělo být zahájeno a vedeno. Nelze se ani domáhat vydání rozhodnutí, které by autoritativně shledalo, jak by řízení, pokud by neskončilo zastavením podle § 66 odst. 2 správního řádu, skončilo meritorně (tj. zejména zda by v něm ten, jehož práv a povinností se týkalo, uspěl, anebo nikoli). Je nepochybné, že osoba, které se zahájení a vedení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti týkalo, může již jen samotným vedením řízení být dotčena na svých právech (povinností součinnosti, administrativní zátěží spojenou

s nutností reagovat na procesní úkony správního orgánu aj.). A je jistě velmi dobře představitelné, že řízení mohlo vskutku být zahájeno a vedeno, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky, přičemž teprve následně vyvstal některý z důvodů pro zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu. Není však na rozšířeném senátu, aby nyní teoretizoval, jakými nejrůznějšími aspekty nezákonnosti zahájení a vedení správního řízení může být jednotlivec dotčen ani zda a případně jak by se proti nim mohl bránit ve správním soudnictví či postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Takové úvahy by přesahovaly to, co je nezbytné pro posouzení nynější věci.

IV. 3. *Shrnutí*

[52] Žalobu proti usnesení správního orgánu podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., pokud bylo usnesení vydáno v řízení, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu čj. 6 As 108/2019-39, *ŽAVES*), a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam.

[53] Pokud bylo usnesení o zastavení správního řízení vydáno v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti usnesení byla podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit, a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam, krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

IV. 4. *Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc*

[54] Městský soud v napadeném rozhodnutí shledal, že usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu je vyloučeno ze soudního přezkumu, jelikož nejde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto žalobu proti němu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Otázka, zda městský soud rozhodl v souladu se zákonem, byla v řízení o kasační stížnosti jedinou rozhodnou. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloučeným právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[55] Ze spisového materiálu je patrné, že řízení ve věci zrušení povolení bylo zahájeno z úřední povinnosti. Jde nicméně o řízení, u něhož je představitelné, že by si jeho zahájení mohl někdo vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem – typicky by takovou osobou mohla být obec, na jejímž území by byla hra, na niž se vztahovalo povolení, provozována. Opřít odmítnutí žaloby o § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. tedy nebylo namístě.

[56] Přesto však výrok městského soudu o odmítnutí žaloby ob stojí. Důvod pro odmítnutí totiž plyne z § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatelka byla osobou oprávněnou z povolení, jež mělo být ve správním řízení zahájeném z úřední povinnosti zrušeno (zjevně tedy u ní nepřipadá v úvahu žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.). Pokud správní orgán shledal, že nadále již toto řízení nemůže vést, a zastavil je, zjevně tím situaci stěžovatelky nezhoršil. Právní pozice stěžovatelky zůstala po zastavení řízení totožná s tou, jaká byla před jeho zahájením. Stěžovatelka tedy podala žalobu proti rozhodnutí, které podle své povahy nemohlo nijak zasáhnout do jejích práv či povinností. Podala ji tedy jako osoba k tomu zjevně neoprávněná.

[57] V úvahu nepřipadalo ani výhodnější alternativní rozhodnutí, jímž by bylo zahájené správní řízení skončeno. Především nebylo možno vydat žádné rozhodnutí, kterým by bylo autoritativně kvalifikováno, zda řízení o zrušení povolení bylo zahájeno na základě „dostatečného prvotního důvodu“ či zda probíhalo v souladu se zákonem. S ničím takovým zákonná úprava nepočítá.

[58] Stěžovatelka neutrpí ani újmu spojenou s tím, že v „prvním kole“ správního řízení bylo vydáno v jednom případě rozhodnutí o zrušení povolení. Toto rozhodnutí, potvrzené v rozkladovém řízení, totiž pro nezákonnost zrušil městský soud již zmíněným rozsudkem čj. 11 Af 35/2021-127 a jeho rozhodnutí obstálo i v kasačním

řízení před Nejvyšším správním soudem (viz jeho rozsudek čj. 6 As 153/2023-41). Zrušením rozhodnutí o zrušení povolení pro nezákonnost tohoto rozhodnutí získala stěžovatelka právní titul pro případnou náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

[59] Městský soud tedy žalobu stěžovatelky odmítl v souladu se zákonem. Kasační stížnost není důvodná.

4751

Rozšířený senát: přechodná ustanovení ke změně rozpočtových pravidel, procesní povaha oprávnění k podání námitek

k čl. II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (v textu jen „zákon č. 25/2015 Sb.“)

k § 14e odst. 1 a 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle něhož se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Oprávnění podat námitky podle § 14e odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech ve znění zákona č. 25/2015 Sb. je procesního charakteru, a proto se na jejich podání a proces rozhodování o nich použije právní úprava účinná v době, kdy poskytovatel dotace učinil opatření o nevyplacení dotace podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2026, čj. 1 AfS 226/2023-50)

Prejudikatura: č. 1349/2007 Sb. NSS, č. 1791/2009 Sb. NSS, č. 2514/2012 Sb. NSS, č. 3324/2016 Sb. NSS a č. 4557/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 424/2001 Sb., č. 269/2011 Sb., č. 220/2012 Sb., č. 30/1995 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 215/94), č. 191/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 344/04), č. 18/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 178/04) a č. 80/2005 Sb. ÚS. (sp. zn. I. ÚS 574/03).

Věc: BPO Czech, s. r. o., proti Ministerstvo průmyslu a obchodu o poskytnutí dotace, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozšířený senát posuzoval, zda přechodné ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle něhož *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*, dopadá pouze na vztahy hmotněprávní, nebo taktéž na vztahy procesněprávní, a to zejména pokud jde o oprávnění podat námitky proti opatření o nevyplacení dotace, úpravu řízení a rozhodnutí o takovém opravném prostředku.

Žalovaný poskytl žalobkyni v roce 2010 z Operačního programu Podnikání a inovace dotaci na projekt *Centrum profesionálních služeb Štětí*. První čtyři etapy projektu žalobkyni proplatil. Žalobkyně žádala dne 13. 5. 2015 o proplacení poslední etapy projektu. Žalovaný však dne 18. 6. 2015 vydal „*Oznámení o zamítnutí žádosti o platbu*“, kde konstatoval, že přiznanou dotaci nelze proplatit pro nezpůsobilost nesprávně vynaložených výdajů ze strukturálních fondů Evropské unie.

Na základě podnětu žalovaného provedl finanční úřad u žalobkyně daňovou kontrolu. Dle zprávy o daňové kontrole ze dne 15. 3. 2016 nebylo v rozsahu daňové kontroly zjištěno porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011 a ve znění účinném do 19. 2. 2015.

Žalobkyně se následně domáhala proplacení dotace. Žalovaný tuto žádost v roce 2016 odmítl, proti čemuž se bránila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze. Ten v roce 2020 rozhodnutí žalovaného z roku 2016

zrušil pro nepřezkoumatelnost. Protože žalovaný ve věci poté nerozhodoval, žalobkyně se bránila žalobami na ochranu proti nečinnosti a na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevyplacení dotace. V průběhu řízení o nich vydal žalovaný opatření ze dne 1. 3. 2021, jímž podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodl o dočasném nevyplacení části dotace připadající na V. etapu projektu. O námitkách proti tomuto rozhodnutí žalovaného rozhodl ministr průmyslu a obchodu dne 14. 7. 2021 tak, že námitky zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

O žalobě proti rozhodnutí o námitkách rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 17. 10. 2023, čj. 11 A 190/2021-77, tak, že výrokem I. vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách a výrokem II. zrušil opatření žalovaného o nevyplacení dotace a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Oba výroky napadeného rozsudku se opíraly o dílčí závěr, že žalovaný měl postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015. Městský soud k tomuto závěru dospěl na základě přechodného ustanovení uvedeného v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. Podat námitky proti opatření o nevyplacení dotace je možné až podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. Podle přechodných ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. se však právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění. Vzhledem k poskytnutí dotace v roce 2010 proto v této věci měly správní orgány postupovat dle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015. Rozhodnutí o námitkách vydaná za této situace považuje judikatura i odborná literatura za nicotná z důvodu nedostatku pravomoci rozhodovat o takovém opravném prostředku. Městský soud proto vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách. Toto znění rozpočtových pravidel zároveň umožňovalo nevyplatit dotaci pouze v případě porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný však odůvodňoval neposkytnutí dotace jinými důvody, které byly podle § 14e rozpočtových pravidel relevantní až ve znění účinném od 20. 2. 2015. Proto městský soud rozsudkem ze dne 17. 10. 2023, čj. 11 A 190/2021-77, zrušil pro nezákonnost opatření o nevyplacení dotace.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní namítal v prvé řadě překvapivost prohlášení nicotnosti rozhodnutí o námitkách. Postup stěžovatele byl již dříve předmětem přezkumu správních soudů, přičemž tyto nepochybnily možnost stěžovatele vydat opatření o nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. Závěry městského soudu týkající se nicotnosti rozhodnutí o námitkách a nezákonnosti opatření stěžovatele byly také nesprávné. Správně totiž postupoval podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. Pokud přechodné ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. hovoří o právních vztazích vzniklých z rozhodnutí o poskytnutí dotace, je nutno rozlišovat mezi právními vztahy hmotněprávními, jež tvoří práva a povinnosti založené rozhodnutím o poskytnutí dotace, a procesněprávními, které se týkají opatření podle § 14e rozpočtových pravidel a námitkového řízení. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, čj. 1 Afs 293/2018-28, *Olomoucký kraj*. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že přechodné ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. se nepoužije v souvislosti s postupem podle § 14f rozpočtových pravidel, neboť dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Podle stěžovatele upravuje § 14e rozpočtových pravidel rovněž postup, a tedy řízení, tj. otázky procesní. Závěr městského soudu, že stěžovatel ve věci aplikoval nesprávnou právní úpravu, je rovněž nepřezkoumatelný.

Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Pokud jde o namítanou překvapivost napadeného rozsudku, v žádném ze stěžovatelem odkazovaných rozsudků se městský soud nevěnoval otázce účinků čl. II zákona č. 25/2015 Sb. a otázku časové působnosti v těchto věcech posoudil chybně. Aplikací praxe opírající se o nesprávný výklad nemůže založit legitimní očekávání.

Co se týče použitelného znění § 14e rozpočtových pravidel, stěžovatel se nevypořádal s judikaturou uvedenou městským soudem. Polemika nad nicotností rozhodnutí ministra je však zbytečná, neboť již opatření stěžovatele je nezákonné. Ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nepředstavuje procesní normu, ale upravuje podmínky vzniku oprávnění poskytovatele dotaci nevyplatit. Je tedy normou hmotněprávní. Opačný závěr stěžovatel nijak nevysvětlil.

Předkládající první senát dospěl k závěru, že pro posouzení nicotnosti rozhodnutí o námitkách je stěžejní otázkou, zda z hlediska časové působnosti byla použitelnou úpravou při rozhodování o námitkách rozpočtová pravidla ve znění účinném do 19. 2. 2015, nebo ve znění zákona č. 25/2015 Sb. Je tudíž nutno vyložit přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., který zavedl úpravu námitek proti opatření o nevyplacení dotace,

konkrétně výraz *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace*. Otázkou je, zda za takové právní vztahy považovat též právní vztahy procesněprávní, respektive práva a povinnosti procesní povahy, konkrétně oprávnění příjemce dotace podat opravný prostředek proti oznámení o nevyplacení dotace, jakož i samotnou existenci řízení a pravomoc k rozhodnutí o takovém opravném prostředku.

Ohledně této otázky však předkládající senát dospěl k závěru, že ji dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu řeší rozporně. Městský soud vyšel z judikaturní linie započaté rozsudkem ze dne 17. 5. 2017, čj. 4 Afs 60/2017-40, *VUT v Brně I*. V bodě 27 tohoto rozsudku čtvrtý senát konstatoval, že „*ačkoliv sdělení o vypořádání námitek ze dne 3. 4. 2015 bylo vydáno již za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., který do rozpočtových pravidel zavedl institut námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1, podle přechodného ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění. [...] Městský soud proto věc nesprávně posoudil po právní stránce, pokud zrušil sdělení o vypořádání námitek ze dne 3. 4. 2015 a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení, jelikož rozpočtová pravidla v rozhodném znění vedení řízení o námitkách neumožňovala.*“ Ke stejným závěrům dospěly i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 Afs 109/2018-46, *VUT v Brně II*, bod 20, a ze dne 22. 1. 2021, čj. 2 Afs 80/2020-39, *VUT v Brně III*.

Tato judikaturní linie tedy pojem *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace* vyložila široce, jako zahrnující vedle samotných práv a povinností založených rozhodnutím o poskytnutí dotace, tedy práv a povinností hmotněprávní povahy, *také otázky procesní*, včetně možnosti podání opravného prostředku, o němž bude vedeno správní řízení ukončené vydáním rozhodnutí. Výklad zaujatý v uvedených rozsudcích tak vede k závěru o nicotnosti rozhodnutí o námitkách, neboť k jeho vydání by žalovaný nebyl oprávněn.

Výkladem přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se však zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu rovněž v souvislosti s posouzením postupu podle § 14f rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015 v situaci, kdy dotace byla poskytnuta rozhodnutím vydaným před účinností novely provedené zákonem č. 25/2015 Sb., tj. do 19. 2. 2015.

Ta však dospěla k odlišnému závěru. Podle bodu 32 rozsudku ve věci *Olomoucký kraj*, se ve smyslu přechodných ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. „*právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. V posuzované věci bylo rozhodnutí o poskytnutí dotace vydáno dne 21. 5. 2010. Je tak pravda, že právní vztahy, tedy práva a povinnosti (tj. hmotněprávní sféra) vzniklé z tohoto rozhodnutí se mají řídit rozpočtovými pravidly ve znění před účinností této novely. Stěžovatel však správně poznamenal, že § 14f rozpočtových pravidel představuje procesní normu, neboť upravuje formální postup poskytovatele dotace při zjištění porušení podmínky poskytnutí dotace. Zmíněné přechodné ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. se proto pro aplikaci § 14f nepoužije, neboť dopadá pouze na hmotněprávní normy, nikoliv na normy procesní. Vzhledem k tomu, že novelizující zákon žádné intertemporální ustanovení, které by se týkalo užití procesních norem, neobsahuje, je nutno uplatnit obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, podle něhož se vždy používá aktuálně účinná procesní úprava, byť ve správním řízení zahájeném před účinností této procesní úpravy.*“ K tomuto závěru se plně přihlásil také rozsudek ze dne 26. 6. 2024, čj. 4 Afs 287/2023-38, *Fakultní nemocnice Olomouc*, jak je patrné zejména z bodu 15 tohoto rozsudku.

V uvedených rozsudcích dospěl Nejvyšší správní soud k úzkému výkladu pojmu *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace* a omezil jeho rozsah na *vztahy hmotněprávní*, tvořené právy a povinnostmi založenými rozhodnutím o poskytnutí dotace. Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. podle těchto rozhodnutí nedopadá na procesní otázky a instituty.

Podle této druhé judikaturní linie by tedy u námitek podaných po 19. 2. 2015 ministr postupoval v souladu se zákonem, neboť by se použilo znění § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015, a proto by mu náležela pravomoc rozhodovat o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Bez ohledu na konkrétní povahu námitek podle novelizovaného § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, jako opravného prostředku svého druhu, správní akt v podobě rozhodnutí o námitkách již rozhodně nebylo možné považovat za nicotný.

Předkládající senát se přiklání ke druhé z výše uvedených linií výkladu, která působnost přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. omezuje na vztahy hmotněprávní, tedy na práva a povinnosti založené rozhodnutím o poskytnutí dotace a vyplývající z hmotného práva. Naproti tomu otázky procesní, stejně jako otázky příslušnosti pro rozhodování o nich, by se měly řídit, při chybějící výslovné úpravě, právní úpravou platnou v okamžiku zahájení daného typu či specifické fáze řízení.

K tomuto závěru vede podle předkládajícího senátu již jazykový výklad přechodného ustanovení. Jeho znění hovoří o právních vztazích *vzniklých* z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Kladné rozhodnutí o poskytnutí dotace zakládá právní vztah mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, jehož obsahem je především na straně jedné legitimní očekávání příjemce dotace, že mu bude dotace poskytnuta (prostředky vyplaceny), dodrží-li podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace a jiná závazná pravidla (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Poskytovatel dotace na straně druhé disponuje především oprávněním dotaci nebo její část dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatit. Právní vztah založený rozhodnutím o poskytnutí dotace však tvoří i řada vedlejších práv a povinností.

Od tohoto právního vztahu založeného rozhodnutím o poskytnutí dotace, který je tvořen hmotněprávní sférou práv a povinností, je třeba odlišovat případné vztahy procesní, které vznikají při uplatňování hmotných práv a povinností, respektive v souvislosti s rozhodováním o takových právech a povinnostech a jinými postupy orgánů veřejné moci.

Institut námitek proti opatření o nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel byl zákonodárcem konstruován jako opravný prostředek, o němž je vedeno řízení ukončené rozhodnutím. Důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb. v části bodu 15, jímž byl novelizován § 14e rozpočtových pravidel, sice neuvádí nic k zavedení námitek proti opatření o nevyplacení dotace. Novelizované znění § 14e rozpočtových pravidel však v odst. 2 a 3 výslovně předpokládá, že se o námitkách vydá rozhodnutí. Nejvyšší správní soud poté v rozsudku ze dne 14. 12. 2023, čj. 9 Afs 203/2023-45, č. 4557/2024 Sb. NSS, postavil najisto, že takové rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, jemuž tak předchází i formalizovaný postup (správní řízení), na rozdíl od opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (ačkoli i takové opatření je soudně přezkoumatelné podle § 65 a násl. s. ř. s.). Jedná se tak o jeden z případů formalizace určitého úkonu (opatření) v rámci řízení o námitkách.

Případný procesní vztah vzniklý podáním námitek proti opatření o nevyplacení dotace, jakož i samotné oprávnění příjemce dotace takový opravný prostředek podat, proto nepředstavuje vztah vzniklý z (původního) rozhodnutí o poskytnutí dotace, respektive součástí takového vztahu. Oprávnění podat námitky proti opatření o nevyplacení dotace je subjektivním právem vyplývajícím z § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015.

Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. proto na otázku oprávnění příjemce dotace podat námitky, jakož i na otázku pravomoci subjektu stojícího v čele poskytovatele o takových námitkách rozhodnout, nedopadá. Ke stejnému závěru vede rovněž systémový argument obecným principem časové působnosti procesních předpisů, podle něhož je třeba aplikovat procesní normy účinné v době řízení, respektive rozhodování (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[23] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[24] Předkládající senát popisuje dvě shora uvedené linie judikatury, které považuje za rozporné ohledně toho, zda přechodné ustanovení uvedené v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se vztahuje pouze k právům a povinnostem hmotného práva, nebo dopadá i na procesní vztahy.

[25] Pokud jde o předkládajícím senátem uváděnou první judikaturní linii, vykládající dané přechodné ustanovení širěji, je tento názor kromě rozsudku *VUT v Brně I* obsažen především v rozsudku ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 353/2019-59, *VIMPEX GROUP*. Ten totiž v bodě 14 jednoznačně uvedl, že s ohledem na přechodné ustanovení má být věc projednána podle rozpočtových pravidel ve znění před 20. 2. 2015, neboť dotace byla v dané věci poskytnuta na základě rozhodnutí ze dne 15. 6. 2012. Proto proti opatřením poskytovatele dotace přijatým podle § 14e rozpočtových pravidel nebyly přípustné opravné prostředky, ačkoliv byla provedena po účinnosti novely č. 25/2015 Sb. Obdobně pak rozsudek ze dne 19. 4. 2021, čj. 4 Afs 165/2019-48, *ČVUT*, v bodě 36 ke dvěma opatřením poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel učiněným ve druhé polovině roku 2015 jednoznačně uvedl, že na ně nelze použít ustanovení o námitkách, protože se na ně nadále vztahuje, s ohledem na přechodné ustanovení, znění § 14e rozpočtových pravidel před novelou.

[26] Jak správně poznamenal předkládající senát, druhá judikaturní větev se nevztahuje ke stejnému ustanovení rozpočtových pravidel, tedy k § 14e, ale k § 14f. Dané ustanovení bylo vloženo do rozpočtových pravidel až zákonem č. 25/2015 Sb. a zavedlo dva nové instituty spočívající v povinnosti poskytovatele dotace vyzvat příjemce dotace za stanovených podmínek k provedení opatření k nápravě, nebo k vrácení dotace či její části. V rozsahu, v jakém příjemce dotace takovým výzvám vyhověl, se pak má nově za to, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

[27] Pro dovození pravomoci rozšířeného senátu je nadbytečné se zabývat tím, zda judikatura k § 14f, který má jistě částečně i hmotněprávní rozměr, představuje rozpor s judikaturou k procesní části § 14e. Je totiž dostačující, že se předkládající senát chce odchýlit od první judikaturní linie, která je představována minimálně rozsudky uvedenými v bodě [25]. Předkládající senát totiž zastává názor, že přechodné ustanovení nedopadá na procesní pravidla uvedená v § 14e rozpočtových pravidel týkající se postupu poskytovatele dotace při nevyplacení dotace, zatímco tam citovaná judikatura dochází k opačnému závěru.

[28] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[29] Přechodná ustanovení právních předpisů upravují vztah nové právní úpravy k dosavadní právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Činí tak zejména v zájmu právní jistoty a zpravidla i ochrany práv nabytých v dobré víře na základě předchozí právní úpravy. Jejich účelem je odstranit či alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout. V případě přijetí zcela nové úpravy právních vztahů obsahují přechodná ustanovení také obvykle pravidla pro implementaci těch ustanovení nového právního předpisu, která nelze bez dalšího aplikovat okamžitě od jeho účinnosti (k tomu srov. Vedral, J. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů, II. část*, dostupné na [https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/metodicka-pomucka-pro-pripravu-navrhu-pravnich-predpisu-ii--cast-16955/](https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/metodicka-pomucka-pro-pripravu-navrhu-pravnich-predpisu-ii--cast)).

[30] Neexistuje-li přechodné ustanovení, které by řešilo střet staré a nové právní úpravy, je výklad fakticky ponechán na soudech a na obecných pravidlech intertemporality. V takovém případě je však třeba respektovat pravidla, která Ústavní soud zaujal k východiskům pro nastavení přechodných ustanovení. Uvedl, že změna právní úpravy je spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Proto je nutno při volbě způsobu řešení takového časového střetu vážit v kolizi stojící ústavněprávní principy. Zejména je třeba dbát ochrany nabytých práv a toho, aby byl jakýkoliv případ retroaktivity zakotven přímo v zákoně (nálezy ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., či ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, č. 30/1995 Sb. ÚS).

[31] Ve věci nyní řešené rozšířeným senátem je sporný výklad přechodného ustanovení obsaženého v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle kterého *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*. Konkrétně jde o vliv tohoto ustanovení na možnost podání námitek podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ve znění zákona č. 25/2015 Sb., jak bylo konstatováno v části II výše.

[32] Znění § 14e rozpočtových pravidel bylo do 19. 2. 2015, tj. do účinnosti novely provedené zákonem č. 25/2015 Sb., následující:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

[33] Zákon č. 25/2015 Sb. nově v § 14e odst. 2 až 5 rozpočtových pravidel upravil možnost podání námitek proti opatření o odmítnutí vyplacení dotace nebo její části a řízení o těchto námitkách. Znění daného ustanovení po změně bylo následující:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k).

(2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.

(3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

(4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.

[34] Rozšířený senát úvodem předeseilá, že účinnost zákona č. 25/2015 Sb. byla v jeho čl. III stanovena na 1. 1. 2015. Ve Sbírce zákonů však byl publikován až 5. 2. 2015. Pokud zákonodárce stanoví nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné. To vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 Ans 5/2007-60, č. 1791/2009 Sb. NSS, a dodal, že účinnost takového předpisu je třeba stanovit v souladu s tehdy platným a účinným § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění účinném do 30. 12. 2019. Podle něj nabývaly právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud nebyla stanovena účinnost pozdější. V souladu s tím se proto zákon č. 25/2015 Sb. považuje za účinný patnáctým dnem po vyhlášení, tj. od 20. 2. 2015.

[35] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015 je minimálně v odstavcích 2 až 5 normou procesního charakteru. Je nicméně třeba upozornit na to, že novelizace se dotkla i jeho odstavce 1, který má i hmotněprávní rovinu. Předchozí rozsah pravomoci poskytovatele krátit dotaci byl totiž užší (pouze

porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Právomoc rozhodnout o vyplacení či nevyplacení dotace či její části má hmotněprávní charakter, byť je součástí procesu rozhodování o dotaci. To však nic nemění na závěru o procesním charakteru § 14e odst. 2 až 5 rozpočtových pravidel, jejichž použití v konkrétní věci závisí na datu vydání opatření o nevyplacení (části) dotace.

[36] Vzhledem k tomu, že městský soud v nyní posuzované věci prohlásil rozhodnutí o námitkách za nicotné a přímo přezkoumal opatření o nevyplacení dotace, Nejvyšší správní soud se musí v první řadě zabývat tím, zda byl správný závěr o nicotnosti rozhodnutí o námitkách. Pokud by totiž byl chybný, pak městský soud měl přezkoumat rozhodnutí o námitkách, tedy o opravném prostředku, a nikoliv opatření o nevyplacení dotace. V takové situaci by se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat závěry městského soudu k zákonnosti opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, byť jde o otázku úzce související.

[37] K vyřešení otázky položené předkládajícím senátem je stěžejní posoudit povahu shora citovaného přechodného ustanovení. Jeho hypotézou jsou *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem účinnosti zákona č. 25/2015 Sb.* Z textu zákona není na první pohled zřejmé, zda citované sousloví zahrnuje jak hmotněprávní, tak i procesní vztahy.

[38] Hmotněprávní vztahy jsou tvořeny sférou práv a povinností definovaných hmotným právem. V oblasti veřejné správy jsou obecně vzato hmotnými práva a povinnosti adresátů a nositelů veřejné správy vznikající při výkonu působnosti správních orgánů v určité oblasti veřejné správy a při plnění úkolů ve veřejném zájmu (srov. Hendrych, D. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 12).

[39] Procesněprávní vztahy jsou vztahy mezi subjekty procesního práva. V případě správního řízení tedy zpravidla mezi účastníkem řízení (např. žadatelem) a orgánem veřejné moci (správním orgánem). Lze je definovat jako společenské vztahy regulované normami upravujícími postupy v řízení před správními orgány, které vznikají v průběhu správního řízení mezi jeho subjekty (analogicky Coufalík, P. *Procesněprávní vztah*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 37, ve spojení s Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, op. cit.).

[40] Pro ilustraci na řešené věci tedy hmotněprávní vztahy představují například nárok příjemce dotace na to, že mu bude dotace poskytnuta, pokud dodrží podmínky stanovené rozhodnutím, či tomu odpovídající pravomoc poskytovatele dotaci nebo její část vyplatit či nevyplatit ze zákonem předvídaných důvodů.

[41] Procesněprávní vztahy související s již poskytnutou dotací vznikají až po jejím poskytnutí v závislosti na konkrétním řízení či postupu, jehož předmětem jsou hmotná práva a povinnosti, tedy s jejich uplatňováním. V souvislosti s § 14e rozpočtových pravidel proto rozšířený senát konstatuje, že procesní právní vztah vzniká v okamžiku, kdy poskytovatel dotace informuje příjemce, že mu nevyplatí dotaci nebo její část, protože tím rozhoduje o tom, že nebyly splněny podmínky pro vyplacení dotace. V návaznosti na tento úkon vzniká procesní právo příjemce dotace podat námitky proti opatření o nevyplacení (části) dotace. Pokud jsou podány, vzniká procesní povinnost toho, kdo stojí v čele poskytovatele, o nich rozhodnout. Procesněprávní vztah tedy nevzniká bezprostředně z rozhodnutí o poskytnutí dotace, jak požaduje hypotéza řešeného přechodného ustanovení. Již to, že zákonodárce v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. použil sloveso *vzniklé* nasvědčuje tomu, že měl v úmyslu takto upravit toliko vztahy hmotněprávní.

[42] Lze tedy přisvědčit předkládajícímu senátu, že si lze jen obtížně představit, že by k právním vztahům vzniklým z rozhodnutí o poskytnutí dotace náležely i vztahy procesněprávními. Oprávnění podat námitky proti nevyplacení dotace není podle logiky věci a významu užitých slov „právním vztahem vzniklým z rozhodnutí o poskytnutí dotace“, ale procesním právem vyplývajícím z § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. Jazykový výklad přechodného ustanovení tedy nasvědčuje závěru, že se vztahuje toliko na hmotněprávní vztahy.

[43] Námitky jsou zároveň opravným prostředkem svého druhu, o němž je vedeno řízení ukončené rozhodnutím. Pokud tedy zákonodárce zavedl možnost podání námitek proti opatření poskytovatele dotace až s účinností citované novely, nelze uvažovat ani o vlivu nové právní úpravy na již existující procesní vztahy, resp. na již probíhající řízení. Jakékoliv řízení o námitkách bude totiž z povahy věci zahájeno až za účinnosti této novely.

Ačkoliv tedy obecně nelze vyloučit, že vzniklé právní vztahy by mohly být i procesní, vzhledem k použití minulého času by se muselo jednat o vztahy již nastalé, nikoliv takové, které teprve za nové právní úpravy budou vznikat.

[44] Tomuto závěru odpovídá též výklad úmyslem historického zákonodárce. K tomu však rozšířený senát předepisuje, že formulace přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. není v důvodové zprávě k tomuto zákonu konkrétně vysvětlena. Důvodová zpráva uvádí následující: „*Na dotace ze státního rozpočtu poskytnuté před nabytím účinnosti navrhované novely rozpočtových pravidel se použijí ustanovení rozpočtových pravidel, která se touto novelou zrušují. Jde zejména o ustanovení dosavadního § 14 odst. 6 a s ním souvisejícího § 44a odst. 4 písm. a), která upravují odvod za porušení rozpočtové kázně v případech porušení méně závažných podmínek, za kterých byly poskytnuty dotace neobsahující prostředky z rozpočtu Evropské unie*“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu, volební období 2013-2017, sněmovní tisk 295/0). Byť se nejedná o taxativní výčet ustanovení předchozího zákona, která se použijí i za účinnosti zákona nového, zákonodárce jako příklad dopadu přechodného ustanovení zmiňuje případy, které jsou hmotněprávní. Citovaná ustanovení totiž řešila možnost vyčlenění některých podmínek stanovených v rozhodnutí o dotaci jako méně závažných v případech dotací neobsahujících prostředky z rozpočtu Evropské unie a následně výši odvodu za porušení rozpočtové kázně v případech nesplnění takto vyčleněných podmínek. Výklad úmyslem historického zákonodárce proto rovněž svědčí závěru předkládajícího senátu.

[45] Do kategorie výkladu úmyslem zákonodárce lze zařadit i výklad přechodného ustanovení s pomocí legislativních pravidel vlády. V situaci, kdy byla vláda předkladatelem konkrétního zákona, přičemž v průběhu projednávání návrhu nedošlo ke změně jeho textu, lze mít za to, že význam užitých pojmů odpovídá těmto pravidlům.

[46] Rozšířený senát zohlednil znění Legislativních pravidel vlády účinné v době vládního projednávání návrhu zákona č. 25/2015 Sb. Podle čl. 51 odst. 1 platilo:

(1) V přechodném ustanovení právního předpisu může být například stanoveno

a) že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu se vztahují dosavadní právní předpisy,

b) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, mají být právní poměry uvedeny do souladu s novým právním předpisem,

c) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti právního předpisu,

d) jakým způsobem, popřípadě v jakém období mají být ustaveny orgány v institucích zřízených novým zákonem,

e) jakým způsobem, popřípadě v jakém rozsahu, přecházejí práva a povinnosti na právní nástupce institucí zřízených zákonem.

[47] Článek 51 odst. 1 Legislativních pravidel vlády v relevantním znění tedy stanovil demonstrativní výčet možných způsobů, jak formulovat přechodná ustanovení. Typově včetně toho, které je obsaženo v nyní řešené novele, a to pod písmenem a). Pod písmenem c) je zároveň naznačena odlišná úprava přechodného ustanovení vztahujícího se k procesním otázkám. Legislativní pravidla vlády tedy sice nestanoví výslovně, že přechodné ustanovení formulované „*na právní vztahy vzniklé [...] se vztahují [...]*“ zahrnuje typicky úpravu hmotných práv a povinností. Rozšířený senát se však přiklání k tomu, že to lze použít alespoň jako vodítko pro závěr, že tomu tak je. Následně totiž samostatně vymezují i typ přechodného ustanovení typicky upravujícího procesněprávní otázky („*jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení*“). Lze tak uzavřít, že podpůrné užití Legislativních pravidel vlády opět svědčí argumentaci předkládajícího senátu.

[48] Rozšířený senát se dále zabýval smyslem a účelem přechodného ustanovení v kontextu zákona č. 25/2015 Sb. Ten by šlo v souladu s důvodovou zprávou k této novele v obecné rovině zestručnit jako posílení nástrojů poskytovatele dotace při řešení porušení dotačních pravidel a úprava režimu odvodů za porušení rozpočtové kázně. Z účelu novely je tedy patrné, že se zaměřuje spíše na otázky hmotněprávní – tzn. způsoby stanovení snížených odvodů, pravomoci poskytovatele dotace, stanovení částky, do jejíž výše se odvod za porušení rozpočtové kázně neukládá, vymezení nové rozpočtové kapitoly. Novela však upravuje i otázky procesní, a to

například právě ve druhém dílu hlavy III rozpočtových pravidel, kam vložila shora citovaný § 14e odst. 2 upravující možnost podání námitek proti opatření poskytovatele dotace. Námitky jsou totiž opravným prostředkem svého druhu (viz bod [43] výše), což je typicky institut procesního práva. Tento typ výkladu tedy povahu zde řešeného přechodného ustanovení pro účely zodpovězení předkládané otázky neobjasňuje.

[49] Lze též využít metodu komparativní, tedy jak do doby přijetí zákona č. 25/2015 Sb. formuloval zákonodárce jiná přechodná ustanovení. V první řadě lze nalézt přechodná ustanovení, která jsou na první pohled dělena na hmotněprávní a procesní, každé z nich typicky v samostatném bodu konkrétní části novely (např. § 52 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, či § 123 odst. 1 a 2 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém). Dále lze rozeznat přechodná ustanovení typicky hmotněprávní (např. čl. XII bod 1 zákona č. 126/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o přeměnách obchodních společností a družstev, či čl. IX bod 1 zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu) a typicky procesní (např. čl. II bod 1 zákona č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, nebo čl. XXII zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva).

[50] Procesní přechodná ustanovení pak nejčastěji dopadají na postup v již zahájených řízeních. Zpravidla jsou formulována následovně: *„řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona se dokončí podle tohoto zákona/podle dosavadních právních předpisů“*. Spíše výjimečně dopadají procesní přechodná ustanovení též na řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným podle dosavadní právní úpravy (viz například část dvanáctá hlava I body 15 a 17 zákona č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

[51] I užití komparativní metody tedy nasvědčuje závěru předkládajícího senátu, že přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Z provedeného srovnání totiž plyne, že pokud chce zákonodárce vztáhnout přechodná ustanovení i na procesní vztahy, učiní tak výslovně. V projednávané věci se navíc ani nejedná o situaci, na kterou by dopadala běžná procesní přechodná ustanovení. Pokud by měl být čl. II zákona č. 25/2015 Sb. vztážen i na ni, jednalo by se o zcela neobvyklou konstrukci, spočívající v použití dosavadní procesní úpravy i na řízení zahájená až za účinnosti úpravy nové, a to tehdy, kdy opravný prostředek v podobě námitek směřuje proti postupu (rozhodnutí) poskytovatele dotace, ke kterému došlo za účinnosti nové právní úpravy.

[52] Takto neobvyklá konstrukce by se také zcela vymykala obecnému principu časové působnosti procesních předpisů. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se při chybějícím přechodném ustanovení v řízení zpravidla postupuje podle procesní úpravy platné a účinné v době rozhodování (nálezy ÚS ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, č. 424/2001 Sb., či ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04, č. 191/2004 Sb. ÚS). Pokud zákonodárce stanoví, že nedochází k použití nových procesních norem na dříve započatá řízení, je taková úprava spíše neobvyklá, ačkoliv není protiústavní (nález ÚS ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, č. 80/2005 Sb. ÚS). Uvedené závěry Ústavní soud původně vyslovil ve vztahu k občanskému soudnímu řízení a trestnímu řízení. Tuto judikaturní linii však následně přebírá spolu s Nejvyšším správním soudem i pro oblast správního rozhodování (viz například rozsudky NSS čj. 1 Azs 55/2006-60, či ze dne 23. 3. 2023, čj. 9 As 186/2022-35, nebo nález ÚS ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, čj. 10 As 250/2015-92, proto v případě chybějícího přechodného ustanovení rozhoduje odvolací správní orgán podle nové procesní úpravy účinné v době jeho rozhodování a okamžitý účinek nových procesních norem na běžící řízení je pravidlem, od kterého se zákon může odchýlit. V rozsudku ze dne 9. 11. 2011, čj. 1 As 50/2011-104, č. 2514/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uzavřel, že použití starých procesních pravidel za účinnosti nového právního předpisu je nejen neobvyklé, ale muselo by být zákonodárcem výslovně zakotveno.

[53] Uvedené pravidlo však není absolutní. Soudní moc musí v případě chybějícího přechodného ustanovení při řešení střetu staré a nové právní úpravy chránit princip důvěry občana v právo, do kterého je tímto způsobem zasahováno (nález ÚS ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb.). Je třeba dbát na to, aby provedený výklad nezkrátil účastníka na právu na přístup k soudu, resp. aby mu bylo nadále umožněno vykonávat procesní práva (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, čj. 6 As 312/2017-98). Pokud by uplatnění obecného principu časové působnosti procesních norem zasahovalo do základního práva na soudní ochranu nepoměrně více než

použití prospektivy, je třeba výklad s nepravě retroaktivními účinky odmítnout ve prospěch výkladu s účinky prospektivními (tj. použití procesní normy až na řízení zahájená po nabytí účinnosti nového právního předpisu; viz náleze ÚS sp. zn. I. ÚS 3241/24).

[54] Ústavní soud shora uvedenou zásadu použití procesních norem označuje za nepravou retroaktivitu (náleze ÚS ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09, č. 269/2011 Sb.). Rozšířený senát však sdílí názor předkládajícího senátu, že se v projednávané věci navíc ani o nepravou retroaktivitu nejedná. Jak již totiž bylo zmíněno shora v bodě [51], nejde o aplikaci nové normy na řízení zahájená podle staré právní úpravy, případně o opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému podle původní úpravy. Tím spíše však mají na řízení o námitkách podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb. platit uvedené závěry, že v nově zahájených řízeních se postupuje podle právní úpravy platné a účinné až v době jejich zahájení.

[55] Naproti tomu v případě hmotných práv je zřejmé, že se východisko použití nové právní úpravy na instituty (resp. právní vztahy) vzniklé dle úpravy původní neuplatní, a naopak je zpravidla třeba trvat na výslovné úpravě prostřednictvím přechodných ustanovení. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 178/04, č. 18/2005 Sb. ÚS, na hmotněprávní nároky lze uplatnit zpětnou účinnost právních norem pouze ve výjimečných případech. Za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k použitelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na ochranu legitimního očekávání, že budou zachována hmotná práva tak, jak tomu bylo dosud.

[56] Na základě shora uvedených úvah se proto rozšířený senát přiklání k názoru předkládajícího senátu o tom, že *právními vztahy vzniklými z rozhodnutí o poskytnutí dotace* ve smyslu čl. II zákona č. 25/2015 Sb. jsou toliko vztahy hmotněprávní. K tomuto závěru vede text zákona, stejně jako historický a komparativní výklad i obecný princip použití procesních norem účinných v době rozhodování orgánu veřejné moci. Výklad zohledněním smyslu a účelu novely není s těmito závěry v rozporu.

[57] Zákon č. 25/2015 Sb. tedy neobsahuje přechodné ustanovení, které by upravovalo procesní právní vztahy, přičemž § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění zákona č. 25/2015 Sb. je normou procesní. Použití daného ustanovení je proto třeba posoudit optikou obecných principů intertemporality, tedy je namístě použití nových procesních norem na řízení zahájená za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb. Tímto výkladem nedojde k žádnému zásahu do možnosti účastníků vykonávat jejich procesní práva (viz shora bod [53]). Rozpočtová pravidla ve znění od 20. 2. 2015 naopak zavádí nový opravný prostředek, který slouží k ochraně příjemců dotace proti postupu poskytovatele dotace, čímž jejich procesní práva posiluje.

[58] Proto není správný závěr městského soudu, že pokud byla dotace poskytnuta v roce 2010, měly správní orgány postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, bez ohledu na to, kdy poskytovatel dotace učinil opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel.

III.3 Shrnutí

[59] Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle něhož se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Oprávnění podat námitky podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění zákona č. 25/2015 Sb. je procesního charakteru, a proto se na jejich podání a proces rozhodování o nich použije právní úprava účinná v době, kdy poskytovatel dotace učinil opatření o nevyplacení dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel.

III.4 Aplikace právního názoru na nyní posuzovanou věc

[60] Otázka, zda se přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. použije jen na hmotněprávní, či i na procesní otázky, je jádrem sporu v nyní projednávané věci. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloženým právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[61] Městský soud dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému závěru, že stěžovatelka nemohla podat námitky podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ve znění zákona č. 25/2015 Sb., proto, že bylo na

projednávanou věc třeba aplikovat předchozí právní úpravu i v procesních otázkách, a rozhodnutí žalovaného, který podané námitky projednal, je proto nicotné.

[62] Jedná se o jedinou otázku, kterou bylo třeba zodpovědět pro posouzení kasační stížnosti. Nesprávnost závěru městského soudu o nicotnosti napadeného rozhodnutí totiž představuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku bez dalšího. Důvod, na kterém městský soud založil svůj závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí, se opírá o právní názor popřený rozšířeným senátem v nyní projednávané věci. Městský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku, která je pro věc rozhodná.

[63] Kasační stížnost je proto důvodná.

IV. Závěr

[64] Rozšířený senát s ohledem na shora uvedené důvody v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil v celém rozsahu. A to jak ve výroku I., kterým městský soud nesprávně vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí, tak ve výroku II. V souladu s názorem rozšířeného senátu měl totiž městský soud přezkoumat rozhodnutí o námitkách, nikoliv opatření o nevyplacení dotace. Proto se nyní Nejvyšší správní soud nemohl zabývat závěry městského soudu k zákonnosti opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Pro úplnost rozšířený senát dodává, že výrok III. napadeného rozsudku zrušil pro jeho závislost na výrocích I. a II. (...)

Veřejné zakázky: znaky běžného, obecně dostupného plnění; využití dynamického nákupního systému

k § 138 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

I. Za běžné, obecně dostupné plnění ve smyslu § 138 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, lze považovat takové plnění, které je nabízeno relativně širokým okruhem dodavatelů, je dostupné pro široký okruh zadavatelů a na trhu je běžně obchodováno, je veřejnými zadavateli poptáváno opakovaně a operativně, jeho vlastnosti jsou při zadávání jednotlivých dílčích zakázek (minitendrů) pouze upřesňovány a jeho individualizace ve vztahu k potřebám zadavatele nepředstavuje nosný prvek celkového charakteru a obsahové náplně plnění; přípustná míra přípravné fáze či součinnosti mezi zadavatelem a dodavatelem běžnou dostupnou plnění nevylučuje.

II. Standardní letní a zimní údržba komunikací splňuje znaky běžného, obecně dostupného plnění ve smyslu § 138 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, neboť související nezbytné přípravné kroky ani součinnost stran samy o sobě nepředstavují takovou individualizaci, která by vylučovala využití dynamického nákupního systému.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2026, čj. 22 As 15/2025-65)

Prejudikatura: č. 3073/2014 Sb. NSS a č. 4589/2024 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit* a další (C-283/81).

Věc: AVE CZ odpadové hospodářství, s. r. o., proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Pražských služeb, a. s., o zrušení zadávacího řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

V posuzované věci vznikl spor o to, zda osoba zúčastněná na řízení (dále jen „zadavatelka“; bude-li Nejvyšší správní soud hovořit v tomto rozsudku o „zadavatelích“ v množném čísle, nepůjde o označení nynější zadavatelky, ale o označení zadavatelů obecně) mohla zahájit zadávací řízení za účelem zavedení tzv. dynamického nákupního systému (dále jen „DNS“). DNS je systém zadávání veřejných zakázek, jehož předmětem je *pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací* (§ 138 odst. 1 ZZVZ; Nejvyšší správní soud bude dále pro zjednodušení používat také zkrácený pojem *běžné dostupné plnění*). Zadavatelka v nyní posuzované věci

zavedla tento systém pro zadávání „*Provedení prací letní a zimní údržby pozemních komunikací*“. Konkrétně je tedy v projednávané věci sporné, zda zadavatelka může skrze DNS poptávat údržbu pozemních komunikací.

Proti postupu zadavatelky podala žalobkyně jako jedna z dodavatelů návrh na přezkoumání úkonů zadavatelky, ve kterém požadovala, aby žalovaný zrušil zadávací řízení, popřípadě aby zakázal v zavedeném DNS zadávat veřejné zakázky, neboť postup zadavatelky žalobkyně považovala za nezákonný. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 11. 2023 tento návrh zamítl, neboť neshledal důvody pro uložení nápravného opatření. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 2. 2. 2024 a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 23. 1. 2025, čj. 62 Af 12/2024-560.

Krajský soud se zaměřil na otázku, zda lze letní a zimní údržbové práce na pozemních komunikacích poptávat skrze DNS. Tento systém má sloužit k pořizování *běžně dostupných plnění*, což je neurčitý právní pojem. Při jeho výkladu vyšel krajský soud z odborné literatury, rozhodovací praxe žalovaného a textu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „zadávací směrnice“). Má jít o taková plnění, která není třeba zásadně individualizovat podle potřeb daných zadavatelů, tj. individualizace není stěžejním prvkem jejich celkového charakteru. Jde tak o plnění, která nevykazují žádná zvláštní specifika a bývají běžně dostupná. Zatímco dříve se tento pojem chápal tak, že zahrnoval především věci jako např. kancelářské potřeby, postupem času se dovodilo, že tento pojem zahrnuje také služby (např. stavební či technologické). Dle krajského soudu se dosavadní rozhodovací praxe typem plnění v podobě údržby komunikací ještě nezabývala. Jde-li obecně o úklidové a údržbové služby, krajský soud odkázal na případy z Velké Británie a Irska, jejichž právní úprava je harmonizovaná s unijním právem, a uvedl, že tyto služby se v těchto zemích zadávají i skrze DNS.

Vzhledem k těmto východiskům krajský soud uvedl, že také údržba pozemních komunikací může být zadávána skrze DNS. Tento závěr není dle krajského soudu v rozporu ani se zásadami zadávání veřejných zakázek. Systém není diskriminační či protisoutěžní. DNS má naopak řadu pravidel a dává příležitost širšímu okruhu (i menším) dodavatelů. Institut DNS klade na zadávací dokumentaci stejné požadavky, jaké jsou na ni kladeny ve standardním zadávacím řízení.

Krajský soud tedy nesouhlasil s tím, že by údržbu komunikací nešlo poptávat skrze DNS. Jde o plnění, které je na trhu běžně k dispozici a které zadavatelé pravidelně, běžně a typizovaným způsobem poptávají (nyní jde o celoroční i sezónní údržbu motoristických i nemotoristických komunikací a obsluhu odpadkových košů). Na trhu existuje široký okruh veřejných zadavatelů, kteří co do údržby pozemních komunikací poptávají shodný předmět plnění, neboť mají zákonnou povinnost dané komunikace udržívat. To, že existuje mnoho veřejných zadavatelů, kteří běžně poptávají shodný předmět plnění, vyplývá ze smluv obsažených ve správním spise. Krajský soud nesouhlasil ani s tvrzením, že počet přihlášených dodavatelů nijak nevypovídá o vhodnosti použití DNS. Měl naopak za to, že počet těchto dodavatelů ukazuje, že dané plnění je široce poptáváno, a tedy i nabízeno širokým množstvím subjektů. Argumenty žalobkyně o tom, proč se tohoto DNS účastnilo tolik dodavatelů (např. nevhodně nastavená kritéria či účast nevhodných dodavatelů), vyjadřují její subjektivní pohled. Její námitky vůči nynější zadavatelce a ani její návrh k žalovanému nicméně nesměřovaly proti podmínkám účasti v DNS.

Krajský soud souhlasil s žalobkyní v tom, že nyní posuzované plnění vyžaduje přípravu nad rámec samotné údržby komunikací. Tato příprava je ale typická pro údržbu komunikací. Z ničeho neplyne, že by v rámci DNS nebylo možné poptávat služby, které vyžadují větší přípravu a z toho vyplývající spolupráci mezi zadavateli a dodavateli. Například u stavebních prací lze zjevně očekávat např. zajištění potřebného materiálu či zaměstnanců. Podmínka běžné dostupnosti plnění tedy nespočívá v neexistenci přípravné fáze. Žalobkyní namítaná komplexnost se tedy projevuje právě v potřebě přípravných prací, nikoliv ale v tom, že by údržba komunikací nemohla být považována za běžně dostupné plnění. Ani tyto přípravné kroky ostatně nejsou individualizované jenom na potřeby nynější zadavatelky, ale jsou typické i pro jiná města. Krajský soud tedy nesouhlasil s tím, že by z důvodu přípravy mělo jít o specifické, individualizované plnění.

Krajský soud nesouhlasil ani s tvrzením, že skrze DNS lze poptávat pouze jednoduchá plnění zcela nebo téměř bez prvku komplexnosti (žalobkyně uvedla jako příklady úklid školního hřiště a sekání trávy). Podle

krajského soudu nelze tvrdit, že všechna méně komplexní plnění jsou automaticky běžně dostupná, zatímco ta komplexnější nikoliv. Většina veřejných zakázek, např. stavební práce, má určitou míru komplexity. Stanovení hranice větší či menší míry komplexity jako rozhodujícího kritéria, jak navrhl žalobkyně, však není účelné. Není současně pravda, že by se žalovaný odklonil od své rozhodovací praxe. Zatímco tvorba informačního systému, kterou jako příklad z rozhodovací praxe uvedla žalobkyně, vyžaduje individualizaci vzhledem k potřebám daných zadavatelů, údržba komunikací tuto individualizaci nevyžaduje.

Krajský soud uvedl, že žalobkyně spatřovala svou újmu v samotném užití DNS. Žalobkyně však neuvedla, že by tento postup byl na újmu kterémukoli z dodavatelů. V takovém případě závěry žalovaného obstojí. Pokud žalobkyně namítala, že podmínky zavedení DNS byly nejasné, protože nevěděla, jak bude nynější zadavatelka jednotlivé části údržby komunikací rozdělovat (např. podle času nebo místa – silnice či chodníky), jde podle krajského soudu spíše o běžný diskomfort, který může dodavatel při účasti v DNS zažívat. Žalobkyně sice nevěděla, jak rozplánovat své kapacity, jelikož by se musela o každou dílčí zakázku ucházet zvlášť, nicméně znala předmět plnění jako takového, tedy údržbu komunikací. Pro žalobkyni by pochopitelně bylo výhodnější, pokud by získala zakázku jako celek. To, že velká zakázka může být rozdělena na menší zakázky, však působí prosoutěžně a umožňuje zapojení i menších dodavatelů. Obdobný diskomfort by se žalobkyně týkal i v případě, že by nynější zadavatelka rozdělila údržbu komunikací na několik samostatných zadávacích řízení. Jediný rozdíl by se týkal lhůt pro podání nabídek. V samotných lhůtách však žalobkyně problém nespatořovala.

Žalobkyně dále namítala, že nekvalitní dílčí plnění jiného dodavatele může mít negativní vliv na dobré jméno žalobkyně, neboť může být nesprávně přičítáno právě jí. Tato otázka však dle krajského soudu není z hlediska oprávněnosti využití DNS podstatná. Mezi stranami je navíc nesporné, že tato situace se v rámci nyní posuzovaného DNS ještě nestala. O nezákonnosti nyní zvoleného řešení nespochybně dle krajského soudu ani to, že nynější zadavatelka vedle DNS zadávala část plnění i v samostatných zadávacích řízeních. Jde-li o námitku, že žalovaný měl provést průzkum trhu, měl krajský soud za to, že zákon takovou povinnost nestanovuje. Skutečnost, že údržba komunikací se obvykle nepoptává skrze DNS, již byla doložena Věstníkem veřejných zakázek. Neobvyklost této situace ovšem nevypovídá o její nezákonnosti. Jde-li o možné porušení zásad 3E (účelnost, hospodárnost a efektivnost), ty se primárně vztahují k finanční kontrole ve veřejné správě a bytí mají vliv i na zadávání veřejných zakázek, pochybnosti o jejich dodržení samy o sobě nevedou k porušení ZZVZ. Krajský soud tedy uzavřel, že žaloba je nedůvodná.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, jelikož měla za to, že krajský soud se nedostatečně zabýval povahou (individualizací a komplexností) posuzovaného plnění. Krajský soud argumentaci stěžovatelky bagatelizoval a uvedl, že stanovení ostré hranice komplexnosti není účelné a ani dost dobře možné. Nestanovil tedy ani základní mantinely pro výklad pojmu *běžně dostupné plnění*. Krajský soud podpořil užití DNS s tím, že umožňuje co nejširší zapojení dodavatelů. Tento přístup je však dle stěžovatelky v rozporu se ZZVZ a vede k závěru, že skrze DNS lze poptávat fakticky cokoliv. V takovém případě ale není žádný důvod provádět standardní zadávací řízení a řada pravidel obsažených v ZZVZ se stane obsoletními. Z rozhodovací praxe žalovaného vyplývá, že jedno plnění může být jak běžně dostupným plněním, tak i komplexním plněním, což je teoreticky i případ nyní posuzované věci. V takovém případě by ale zadavatelé měli odůvodnit, proč v daném případě jde o běžně dostupné plnění. Dále by zadavatelé měli jasně vymezit, co má být předmětem plnění, zde údržby komunikací. Na jednu stranu totiž zadavatelé mohou v minutendru požadovat údržbu konkrétní komunikace v konkrétní den a čas. Pak by šlo o běžně dostupné plnění. Stejně tak ale mohou požadovat údržbu komunikací pro obecně stanovenou zimní sezónu a území. V takovém případě bude poskytování daného plnění závislé na počasí, čemuž bude muset odpovídat i vybavení dodavatele. Pak by ale šlo o komplexní plnění.

Tyto úvahy však nynější zadavatelka vůbec neprovedla a předmět své zakázky vymezila velmi neurčitě. V takovém případě ale zadavatelka nemohla tvrdit, že poptává běžně dostupné plnění. V řízení o žalobě došlo k analýze dodavatelů, kteří požádali o účast v nyní posuzovaném DNS. Rozmanitost těchto dodavatelů (např. z hlediska počtu zaměstnanců) a jejich (ne)účast v následných minutendrech prokazovaly, že měli rozličné představy o tom, co bude předmětem poptávky v rámci jednotlivých minutendů. Stěžovatelka uvedla, že jen malá část registrovaných dodavatelů učinila nabídku na jednotlivé dílčí zakázky. Cílem veřejného zadávání není, aby zadavatelé

získali co nejvíce jakýchkoliv nabídek, nýbrž aby obdrželi co nejvíce relevantních nabídek. Jen takové nabídky jsou srovnatelné.

Vyšší počet dodavatelů, kteří podali žádost o účast v nyní posuzovaném DNS, nevypovídá nic o povaze posuzovaného plnění, ale je důkazem toho, že zadavatelka nastavila těmto dodavatelům příliš mírná kritéria. Tím, že nesprávně vymezila předmět své zakázky a stanovila mírná kritéria, došlo k tomu, že o dílčí zakázky soutěžily různé subjekty, z nichž některé neměly dostatečné kapacity, zkušenosti ani kvalifikaci. Takoví dodavatelé nedokážou zohlednit všechna specifika daného plnění. Jejich nabídky jsou nesrovnatelné, neboť tito dodavatelé neví, co všechno by dané plnění a jeho cena měly zahrnovat. Takový postup tedy diskriminuje kvalifikované dodavatele, kteří mají reálnou představu o ceně plnění a kteří nemohou těmto spekulantským nabídkám konkurovat. Nesprávné zadávání skrze DNS tedy snižuje kvalitu poskytovaných služeb. Stěžovatelka uvedla jako příklad společnost, která deklarovala, že bude potřebovat poddodavatele. Těch nakonec bylo dvacet. Toto vše svědčí o tom, že DNS není vhodný pro veřejné zadávání údržby komunikací.

Tento postup může být i záměrem zadavatelů, kteří nemají čas na přípravu standardního zadávacího řízení, nemají zájem na řádném provedení soutěže nebo dokonce takto mohou zneužívat např. omezenou možnost dodavatelů, jak se bránit proti dílčím minitendrům (např. pro neexistenci blokačních lhůt při uzavírání dílčích smluv). Dodavatel tedy může vynakládat své prostředky na účast v minitendrech, v nichž ale bude soutěž pouze zdánlivá. Nevhodnosti poptávání skrze DNS si musí být vědoma i nynější zadavatelka, jestliže za období půl roku provedla pouze jedenáct minitendrů. Závěry žalovaného a krajského soudu tak vedou k nepřipustnému rozšíření a nadužívání tohoto institutu. Krajský soud se navíc otázkou nequalifikovaných dodavatelů a jejich analýzou nezabýval. Stěžovatelka přirovnala nyní posuzovanou věc k situaci, kdy se poptává dodavatel nového železničního mostu. V obou případech má jít o komplexní plnění.

Krajský soud, dle stěžovatelky, pouze nekriticky převzal závěry žalovaného a nepochopil podstatu argumentace stěžovatelky. Proto ji stěžovatelka v kasační stížnosti znovu shrnula. Podle stěžovatelky lze skrze DNS zadávat jen standardizované plnění, které je dostupné na komerčním trhu pro jakéhokoliv zájemce, je komerčně vyráběno se standardizovanou specifikací a není vyráběno nebo přizpůsobováno specifickým a individuálním požadavkům konkrétních zadavatelů. Pro podřízení plnění pod pojem běžně dostupného plnění není rozhodující to, zda poskytování daného plnění vyžaduje nějaké standardní kroky ve fázi jeho přípravy a koordinace. Podstatné je naopak to, že daný soubor kroků je vyžadován z důvodu komplexnosti poptávaného plnění jako celku a je individualizován vzhledem ke konkrétním potřebám konkrétních zadavatelů. Stěžovatelka dále zrekapitulovala předměty plnění podle nyní posuzované zadávací dokumentace a konstatovala, že zadavatelka skrze dílčí zakázky poptávala komplexní periodické plnění na delší časový úsek. Komplexnost tohoto plnění plyne z toho, že jde o opakovanou údržbu v městské aglomeraci spojenou se zvýšenými personálními, logistickými a plánovacími nároky. Tvzení krajského soudu, že nejde o služby v rozsahu komplexního plnění, ale v rozsahu dílčích plnění, je tedy zavádějící.

To, že letní a zimní údržba komunikací ještě nebyla v rámci České republiky či Evropské unie skrze DNS poptávána, zřejmě dokládá, že dle praxe nejde o plnění, které by šlo považovat za běžně dostupné. Stěžovatelka ze své zkušenosti ví, že takto rozsáhlé plnění se neobejde bez úzké součinnosti se zadavateli. To platí zejména pro zimní údržbu, u které nelze tvrdit, že by šlo o běžně dostupné plnění. Musí totiž dojít např. k zaškolení řidičů pospových vozů, stanovení pospových tras či předzásobení se materiálem. Všechny tyto úkoly vyžadují individualizaci, a to právě na základě požadavků zadavatelů. Nynější využití DNS je v rozporu s principy 3E při nakládání s veřejnými prostředky (účelnost, hospodárnost a efektivnost).

Stěžovatelka dále zpochybňovala konkrétní rozhodovací důvody krajského soudu. Závěr, že chápání pojmu běžně dostupného plnění se v průběhu let změnilo, opřel krajský soud pouze o jeden článek z Irska. Také jiné příklady těchto plnění, jako jsou např. stavební či IT služby, jsou dle stěžovatelky spíše sporné. V tomto ohledu je třeba vycházet ze závěrů žalovaného, tedy že nějaký typ plnění může být jak běžně dostupný, tak i komplexní, a proto je třeba dané plnění posuzovat *ad hoc*. Jako příklady ambivalentních plnění lze uvést stavby pozemních komunikací či dodávání softwaru. Krajský soud by tedy tyto ambivalentní příklady neměl považovat za příklady běžně dostupného plnění.

Krajský soud dále vycházel z příkladů z Velké Británie a Irska, kde ale šlo o úklidové práce budov, zejména ručním způsobem. Nyní naopak jde o mechanizovanou údržbu komunikací, tedy o jiný předmět plnění. Z odkazované zahraniční praxe proto nelze zcela vycházet. Krajský soud dále vyzdvíhoval „prosoutěžní“ charakter DNS. Stěžovatelka v tomto ohledu upozornila, že také standardní zadávací řízení umožňuje řádnou soutěž. Tímto údajným „prosoutěžním“ prvkem nemohl krajský soud překonávat podmínky, které pro využití DNS stanovil zákonodárce.

Konstatování krajského soudu, že za běžně dostupné se považuje takové plnění, které je na trhu běžně k dispozici, vede k nesprávnému závěru, že v rámci DNS lze poptávat téměř cokoliv. Tato definice krajského soudu totiž zahrnuje i ta plnění, která sice jsou na trhu běžně k dispozici, ale jsou komplexní (např. stavby dálnic). Běžné na trhu jsou i architektonické studie, které však krajský soud zároveň označil za individualizovaná plnění, čímž si tedy protiřečil. Krajský soud pracoval i s pojmem „typizovaná činnost“. Pokud by se ale zabýval argumentací stěžovatelky, pak by zjistil, proč údržbu komunikací nelze považovat za typizovanou činnost. To, že by šlo o typizovanou činnost, nelze dovodit ani z toho, že se do nyní posuzovaného DNS přihlásilo mnoho dodavatelů. Ostatně i do architektonické soutěže se může přihlásit mnoho dodavatelů.

Závěr krajského soudu, že přípravná fáze je vždy nedílnou součástí údržby komunikací, což ale i přesto neznamená, že by šlo o silně individualizované plnění, je zavádějící. Stěžovatelka totiž v žalobě vysvětlila, že v přípravné fázi se daná plnění individualizují, upravují zadavatelům na míru a jsou časově i kapacitně náročná. Nejde o jednoduchou a rutinní přípravu. Skutečnost, že údržba komunikací vyžaduje svoji přípravnou fázi, tedy neprokazuje, že by šlo o typizované plnění. Dále krajský soud uvedl, že komplexnost plnění neznamená, že by šlo také o plnění individualizované. S tím ale stěžovatelka nesouhlasila. Dle rozhodovací praxe žalovaného se totiž daná plnění musí posuzovat ad hoc, tedy s přihlédnutím k individuálním okolnostem věci. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tvrzením krajského soudu, že dodavatel musí počítat s jistým diskomfortem, jelikož zadavatelé neví, co budou v rámci jednotlivých minutendů poptávat. Dle stěžovatelky však o nějakém diskomfortu nelze hovořit, neboť tuto situaci zavinila nynější zadavatelka svým nesprávným použitím DNS.

Stěžovatelka nesouhlasila ani s tvrzením krajského soudu, že žalovaný nemusel provádět průzkum trhu, a to ani za účelem zjištění, zda se dané plnění obvykle poptává skrze DNS. Tento průzkum měl primárně sloužit k oslovení větších měst a k zjištění, co je předmětem přípravné fáze údržby komunikací a jaká míra zapojení zadavatelů bývá vyžadována. Žalovaný nebyl vázán obsahem návrhu; krom toho si v rámci své praxe běžně opatřuje stanoviska relevantních soutěžitelů či zadavatelů (stěžovatelka odkázala na konkrétní rozhodnutí předsedy žalovaného). Není zřejmé, proč žalovaný nyní postupoval odlišně. Žalovaný tak nezjistil skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. Krajský soud se touto otázkou nezabýval.

Žalovaný se ztotožnil s napadeným rozsudkem. Argumentace stěžovatelky, která se týká individualizace a komplexnosti plnění, je do značné míry irelevantní. Tento závěr žalovaného a krajského soudu neznamená, že je pomíjena podstata a povaha plnění veřejné zakázky. Relevantní je otázka, zda dané plnění splňuje podmínky podle § 138 odst. 1 ZZVZ. V tomto ohledu žalovaný přihlédl k tomu, že údržba komunikací je generické plnění, jehož podstata bude stejná bez ohledu na to, jací zadavatelé budou toto plnění poptávat. To platí i přesto, že toto plnění bude vyžadovat určitou míru individualizace např. kvůli geografickým podmínkám. Toto plnění není běžné jen z jeho podstaty, ale i proto, že ho poptává široký okruh zadavatelů, pro něž je údržba komunikací dokonce zákonnou povinností. Po tomto plnění je tedy velká poptávka a z toho vyplývá také velká nabídka. Výběr dodavatele skrze DNS je vhodný, neboť umožňuje zapojení i menších subjektů, které mohou realizovat dílčí části tohoto plnění. Specifika údržby komunikací, která se týkají např. ročního období, nebrání využití DNS. Žalovaný nehodnotil, zda byl postup nynější zadavatelky efektivní, ale hodnotil, zda byl tento postup zákonný. „Prosoutěžnost“ DNS spočívá v tom, že umožňuje rozdělit velkou zakázku mezi více dodavatelů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Přezkoumatelnost nyní napadeného rozsudku

[24] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že smyslem přezkumu ze strany správních soudů není opakování již jednou vyřčeného (rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2025, čj. 22 As 78/2025-52, bod 21). Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že krajský soud pouze nekriticky převzal závěry (předsedy) žalovaného. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě, kdy se krajský soud (ale také Nejvyšší správní soud) ztotožní s odůvodněním žalovaného správního orgánu, může se souhlasnou poznámkou na toto odůvodnění odkázat (rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2024, čj. 2 Afs 43/2023-44, bod 12). Pokud tedy krajský soud tímto způsobem odkazoval na rozhodnutí (předsedy) žalovaného, nezakládá to samo o sobě nezákonnost jeho rozsudku.

[25] Nejvyšší správní soud se dále vyjádří k otázce (ne)přezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka namítá ve vztahu k některým částem nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Obecně platí, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů může být mj. založena i tím, že krajský soud opomene zcela (tedy i implicitně) reagovat na žalobní námitku. Zároveň ale platí, že krajský soud (stejně jako Nejvyšší správní soud) se nemusí vypořádat s každou dílčí námitkou, pokud proti argumentaci žalobce (stěžovatele) postaví ucelený právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2024, čj. 3 Afs 18/2023-64, bod 22).

[26] Stěžovatelka ve vztahu k nyní posuzovanému plnění namítá, že krajský soud se dostatečně nezabýval jeho charakterem. Nejvyšší správní soud s tím však nesouhlasí. Podle něj byl krajský soud naopak obezrán jak se zadávací dokumentací (bod 32 nyní napadeného rozsudku), tak i s prvky individualizace a komplexnosti (viz bod [52] tohoto rozsudku) údržby komunikací. Jde-li o individualizaci, ta sice spočívá v přípravné fázi, nicméně tato fáze je dle krajského soudu součástí samotné podstaty údržby komunikací. Dle krajského soudu je přípravná fáze potřebná nejen pro území Prahy, ale také pro jiná města v rámci České republiky, jejichž příklady vyplývají ze správního spisu (body 36 až 38 nyní napadeného rozsudku). Jde-li o komplexnost (viz bod [52] tohoto rozsudku), k ní krajský soud uvedl, že je z hlediska zákonnosti užití DNS irelevantní. Dle krajského soudu je totiž relevantní míra individualizace (bod 39 nyní napadeného rozsudku). Krajský soud se tedy s otázkami individualizace a komplexnosti údržby komunikací vypořádal. Z toho také vyplývá, že není pravda, že by se krajský soud nezabýval argumentací, proč údržbu komunikací nelze považovat za typizovanou činnost. Dle Nejvyššího správního soudu naopak krajský soud postavil vůči žalobním tvrzením svůj ucelený právní názor.

[27] Není také pravda, že by se krajský soud nezabýval specifiky údržby komunikací v rámci velké městské aglomerace. V tomto ohledu odkazuje Nejvyšší správní soud na bod 38 nyní napadeného rozsudku, kde krajský soud na příkladu jiných měst vysvětlil, že také tato města mají své plány údržby, které vyžadují určitou míru individualizace a příprav. Krajský soud se rovněž zabýval otázkou, proč se do nyní posuzovaného DNS přihlásilo množství dodavatelů. V bodě 35 nyní napadeného rozsudku vysvětlil, že návrh stěžovatelky vůči žalovanému nesměřoval proti podmínkám účasti v nynějším DNS. Argumentace, kterou stěžovatelka vznesla ve vztahu k ostatním dodavatelům (nevhodně nastavená kritéria kvalifikace; přítomnost dodavatelů, kteří nedisponují dostatečnými zkušenostmi; nízký počet jejich zaměstnanců), je proto dle krajského soudu bezvýznamná.

[28] Výše se Nejvyšší správní soud vyjádřil pouze k otázce přezkoumatelnosti nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Otázkou, zda je toto vypořádání ze strany krajského soudu věcně správné, se Nejvyšší správní soud bude zabývat níže.

Charakteristika DNS

[29] Aby mohl Nejvyšší správní soud posoudit důvodnost nyní posuzované kasační stížnosti, musí nejprve definovat samotnou podstatu DNS. Nejvyšší správní soud se proto nejdříve bude zabývat tím, co je pro DNS charakteristické. Následně se bude zabývat tím, jaké druhy plnění lze skrze něj popírat.

[30] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, DNS je jedním ze způsobů zadávání veřejných zakázek. Tento institut vychází z unijního práva, kde je zakotven v čl. 34 odst. 1 větě první a druhé zadávací směrnice, který DNS definuje takto:

Pro uskutečňování nákupů pro běžnou potřebu, jejichž vlastnosti vzhledem k běžné dostupnosti na trhu splňují požadavky veřejných zadavatelů, mohou veřejní zadavatelé využívat dynamický nákupní systém. Dynamický nákupní

system je provozován jako plně elektronický proces a je po dobu použitelnosti nákupního systému otevřený všem hospodářským subjektům, které splňují kritéria pro zařazení do dynamického nákupního systému.

[31] Do českého vnitrostátního práva byla tato úprava transponována skrze § 138 odst. 1 větu první ZZVZ, která DNS definuje takto:

Zadavatel může zavést dynamický nákupní systém, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí plně elektronický, otevřený systém pro zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací.

[32] DNS lze tedy definovat jako plně elektronický systém sloužící k zadávání veřejných zakázek. Tento systém funguje na dvoufázovém principu. Z hlediska zadavatelů je v první fázi třeba, aby založili samotný DNS skrze zadávací dokumentaci, a v následujících fázích, aby v rámci DNS zadávali jednotlivé dílčí zakázky (krajský soud či stěžovatelka používají rovněž pojem „minitendry“). Zadavatelé vedle toho musí průběžně přijímat žádosti dodavatelů o účast na DNS a posuzovat jejich soulad se zadávacími podmínkami. Z hlediska dodavatele je zrcadlově třeba, aby nejprve požádal o svoji účast na daném DNS, a následně aby se případně ucházel o jednotlivé dílčí zakázky, které budou v rámci daného DNS zadávány.

[33] Pravidla pro první fázi, tedy fázi zavedení DNS, vznikla transpozicí čl. 34 odst. 1 až 5 zadávací směrnice do ZZVZ. V této fázi zadavatelé podle § 138 odst. 1 věty druhé ZZVZ přiměřeně postupují podle pravidel pro užší řízení. Další podmínky pro zavedení DNS jsou uvedeny v § 139 ZZVZ. Konkrétně z § 139 odst. 4 ZZVZ, který je pro nyní projednávanou věc relevantní, vyplývá, že v zadávací dokumentaci pro zavedení DNS zadavatelé uvedou, jaký druh plnění (zda jde o zboží, služby nebo stavební práce) a jaký předmět plnění budou skrze DNS poptávat. Předmět plnění mohou zadavatelé vymezovat spíše obecně, neboť až v dílčích minitendrech budou definovat konkrétní předmět plnění podle svých aktuálních potřeb či vývoje nabídky. Zadavatelé dále uvedou, jaká je předpokládaná hodnota zakázek, zda je daný DNS rozdělen do kategorií (rozlišovacím kritériem těchto kategorií může být předmět plnění či územní rozsah plnění), a uvedou informace o fungování elektronické platformy, skrze kterou bude daný DNS fungovat, včetně informací ohledně způsobu elektronické komunikace. Zadavatelé dále uvedou výčet svých kritérií pro hodnocení nabídek [§ 139 odst. 4 písm. d) ZZVZ ve znění účinném od 16. 7. 2023]. V souladu s těmito podmínkami či předpoklady, které zadavatelé takto vymezí v zadávací dokumentaci, pak následně v rámci DNS budou zadávat jednotlivé dílčí zakázky a upřesňovat např. předmět plnění anebo kritéria hodnocení nabídek. Tento dvoufázový systém fungování DNS lze do určité míry, ne však zcela, přirovnat k rámcové dohodě podle § 131 a násl. ZZVZ. Například u zadávací dokumentace pro DNS může být předmět plnění vymezen obecněji oproti rámcové smlouvě (pro bližší popis dalších rozdílů mezi DNS a rámcovou dohodou viz Podešva, V. a kolektiv. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. Komentář k § 138. Praha: Wolters Kluwer, 2023).

[34] Důvod, proč unijní zákonodárce zakotvil institut DNS do zadávací směrnice, je ten, že využití DNS *dává veřejným zadavatelům k dispozici širokou škálu nabídek, což zajišťuje optimální využití veřejných finančních prostředků díky rozsáhlé hospodářské soutěži* (bod 63 preambule zadávací směrnice). Důvodová zpráva k § 138 ZZVZ vysvětluje smysl institutu DNS tak, že „*tato plně elektronická forma zadávání veřejných zakázek umožňuje flexibilně reagovat na aktuální potřeby zadavatele při pořizování obecně dostupných komodit a umožňuje opakovaně zadávat veřejné zakázky, pro které byl zaveden dynamický nákupní systém.*“ Dle zákonodárce je tedy využití DNS vhodné v situacích, kdy zadavatelé průběžně a zpravidla opakovaně poptávají běžně dostupné plnění. Zadavatelé totiž skrze tento systém mohou i relativně velkou zakázku operativně rozdělit podle svých aktuálních potřeb na menší dílčí plnění.

[35] Výhoda DNS tedy spočívá v tom, že by měl vést k zapojení širšího okruhu dodavatelů, včetně těch méně významných. Tito méně významní dodavatelé by se totiž nemohli ucházet o zakázku v jejím souhrnu, ale díky „rozdrobení“ zakázky na menší dodávky jim vzniká šance, že se o zakázku mohou také ucházet. Slovy krajského soudu, v tom spočívá ona „prosoutěžnost“ DNS. Z toho teoreticky vyplývá také výhoda pro zadavatele, kterým by se díky soutěži většího množství dodavatelů mělo zpravidla dostávat také nižších nabídkových cen. Užití DNS by mělo vést ke snížení nákladů rovněž z důvodu jeho nižší administrativní zátěže v porovnání s opakovanými zadávacími řízeními. Lze dodat, že komentářová literatura připodobňuje DNS k „*elektronickému nákupnímu domu,*

ve kterém se nabízí v různých odděleních na stejné či obdobné předměty veřejných zakázek nabídky od různých dodavatelů. S dodavatelem, který nabízí v daném čase nejvýhodnější nabídku, je uzavřena smlouva“ (Jurčík, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 4. vydání. Komentář k § 93. Praha: C. H. Beck, 2015).

Charakteristika běžně dostupného plnění

[36] Skrze DNS lze podle § 138 odst. 1 ZZVZ poptávat *pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací*. Jedná se o neurčitý právní pojem. Ve vztahu k neurčitým právním pojmům obecně platí, že „neurčitě právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 15). Neurčitému právnímu pojmu je třeba přisoudit takový význam, který nejlépe odpovídá povaze, smyslu a účelu daného právního pravidla (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2010, čj. 2 AfS 64/2009-109).

[37] Ustanovení § 138 odst. 1 ZZVZ vzniklo transpozicí čl. 34 odst. 1 zadávací směrnice. Ustanovení, která vznikla tímto způsobem, je třeba vykládat eurokonformně, tedy je třeba zvolit výklad nejbližší smyslu a cíli daného unijního ustanovení (pro bližší vysvětlení eurokonformního výkladu viz body 44 a 45 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 2. 2024, čj. 7 Azs 186/2022-48, č. 4589/2024 Sb. NSS).

[38] Pro výklad pojmu *běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací* je vzhledem k nutnosti eurokonformního výkladu třeba vycházet ze zadávací směrnice. Dle ní lze DNS využívat *v souvislosti s běžně užívanými již hotovými výrobky, stavbami nebo službami, jež jsou na trhu běžně k dispozici* (bod 63 preambule této směrnice; v anglickém znění *in respect of commonly used or off-the-shelf products, works or services which are generally available on the market*; v německém znění *in Bezug auf marktübliche oder gebrauchsfertige Waren, Bauleistungen oder Dienstleistungen, die allgemein auf dem Markt verfügbar sind, optimal eingesetzt werden*; ve slovenském znění *v súvislosti s bežne používanými a bežne dostupnými výrobkami, stavebnými prácami alebo službami, ktoré sú všeobecne dostupné na trhu*). Dále zadávací směrnice uvádí, že DNS lze využívat *pro uskutečňování nákupů pro běžnou potřebu, jejichž vlastnosti vzhledem k běžné dostupnosti na trhu splňují požadavky veřejných zadavatelů* (čl. 34 odst. 1 této směrnice; v anglickém znění *for commonly used purchases the characteristics of which, as generally available on the market, meet the requirements of the contracting authorities*; v německém znění *von marktüblichen Lieferungen beziehungsweise Leistungen, bei denen die allgemein auf dem Markt verfügbaren Merkmale den Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber genügen*; ve slovenském znění *na bežné nákupy, ktorých parametre bežne dostupné na trhu splňajú požiadavky verejného obstarávateľa*).

[39] Zatímco předchozí směrnice 2004/18/ES stanovovala (v bodě 13 své preambule), že DNS by měl sloužit *pro nákupy pro běžnou potřebu*, což mohlo vyvolávat určité pochybnosti ohledně eurokonformního výkladu toho, jaké plnění vlastně lze skrze DNS poptávat, v současnosti účinná zadávací směrnice již výslovně a přesněji uvádí, že skrze DNS lze poptávat *již hotové výrobky, stavby nebo služby, jež jsou na trhu běžně k dispozici*. Tato nová definice tak podporuje širší výklad toho, jaký předmět plnění lze skrze DNS poptávat. Nutně tak nemusí jít pouze o již připravené, generické výrobky. To by totiž zadávací směrnice nezmiňovala služby, a dokonce i stavební práce.

[40] Výkladem toho, jaké konkrétní předměty plnění lze podřadit pod pojem běžně dostupných plnění, se zabývá také komentářová literatura. Nejvyšší správní soud proto relevantní části z této literatury nyní odcituje:

„Nejčastěji je [DNS] využíván k pořizování komodit typu kancelářských a hygienických potřeb, informačních a komunikačních technologií (především hardware), kancelářského nábytku, úklidových služeb, drogistického zboží, menších stavebních prací, projekčních prací, překladatelských a korektorských služeb, ochranných pomůcek nebo léků. Mohou to však být též nákupy energií [...], nákupy mediálního prostoru nebo specifické přepravní služby [...]. Využíván může být též k provádění různých opakujících se služeb, jako jsou lesnické práce (Lesy ČR), nebo pořízení laboratorního vybavení a chemikálií [...]. Vždy však musí jít o pořízení běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací, tj. komodity dostupné od relativně širokého okruhu dodavatelů. Jinými slovy, jde o pořízení zboží nebo služby běžně dostupné na (relevantním) komerčním trhu pro jakékoli zájemce bez nutnosti přizpůsobovat předmět

veřejné zakázky specifickým a individuálním potřebám zadavatele. Dynamický nákupní systém lze proto připodobnit k (běžnému) nákupu v obchodě (či na internetu)“ (Jelínek, K. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář. Komentář k § 138. Praha: Wolters Kluwer, 2022).

„Nemělo by se jednat o komplexní plnění, tj. taková plnění, která mají být poskytována zadavateli přímo na míru (zejména tedy v případě služeb a stavebních prací). Nejčastějším případem komodit vhodných k zařazení do DNS jsou plnění, která zadavatel poptává opakovaně a u kterých navíc může docházet v čase k pohybu ceny, např. pohonné hmoty, kancelářské potřeby, běžně dostupné zboží z oblasti informačních technologií, léčivé přípravky a zdravotnické potřeby [...], prostředky BOZP, nábytek atd. Musí jít především o komodity, jež lze na trhu poptávat a jež je možné bez spolupůsobení jakýchkoliv zvláštních podmínek dodat. Musí tedy jít o takové plnění, které nevykazuje žádná specifika a v zásadě nevyžaduje zvláštní proceduru pro přípravu ani pro vlastní realizaci [...]. V případě služeb může jít např. o překladatelské, tiskařské, úklidové či právní služby [...]. Rozhodovací praxe ÚOHS např. potvrdila, že vhodným předmětem pro DNS mohou být i některé IT služby, např. v oblasti podpory a údržby IT systémů [...]. Naopak standardní služby vývoje či rozvoje IT systému v podobě zasahování do zdrojového kódu, vyvíjení nových funkcionalit apod. zpravidla požadavek na běžné, obecně dostupné služby dle ÚOHS nenaplníjí“ (Podešva, V. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. Komentář k § 138. Praha: Wolters Kluwer, 2023).

„Mezi takové předměty plnění mohou spadat například kancelářské potřeby (papíry, tonery do tiskárny, klávesnice, monitory), běžné stavební práce (např. opakované stavebně-montážní práce) či např. překladatelské či tlumočnické služby“ (Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Komentář k § 138. Praha: C. H. Beck, 2022.). „Determinujícím znakem je běžnost a obecná dostupnost plnění. Znamená to, že se bude jednat o takové komodity, které lze zcela obvyklým způsobem pořídit, nejsou nijak upravovány ‚na míru‘ nebo ničím specifické, ojedinělé. Mělo by se jednat o plnění, která od sebe nebudou odlišovat znaky předmětu plnění, ale spíše jeho kvantita, která se bude odvíjet od aktuálních potřeb zadavatele. Typické komodity pro DNS jsou kancelářské potřeby, vybraná vybavení informačních technologií, nádobí nebo třeba malířské práce. Zadavatel dokáže jednoduše popsat, jaké konkrétní plnění potřebuje, a toto vlastně kdykoliv opakovat, pouze s upřesněním některých parametrů, jako např. množství, místo dodání, barevné provedení atp. Plnění pořizovaná prostřednictvím DNS lze připodobnit vlastnímu nákupu v obchodě. Zboží v dané oblasti je dostupné v obvyklých zásobách prodejce a má charakteristické, vždy stejné vlastnosti a podobu. Není třeba je objednávat předem nebo upravovat pro splnění zvláštních požadavků nakupujícího. I v oblasti služeb a stavebních prací se jedná o jednoduché zadání, které je srozumitelné a jasné a nevyžaduje další komunikaci a vysvětlování, když spadá do takřka denní pracovní činnosti poskytovatele služeb či stavebních prací“ (Burešová, K. Dynamický nákupní systém nové generace. Praha: C. H. Beck, 2017).

[41] Nejvyšší správní soud se nezabýval tím, zda všechny výše vyjmenované příklady skutečně lze skrze DNS poptávat. Tím by překročil předmět tohoto řízení. Soud k nim pouze podpůrně přihlížel jako k příkladům plnění, které lze skrze DNS poptávat dle komentářové literatury. Primárně Nejvyšší správní soud vycházel ze zadávací směrnice, ze ZZVZ a z důvodové zprávy k ZZVZ.

[42] Na základě všech těchto pramenů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jako běžně dostupná plnění lze chápat taková plnění, která (1) **jsou nabízena relativně širokým okruhem dodavatelů, jsou dostupná pro široký okruh zadavatelů a na trhu jsou běžně obchodována**. S ohledem na způsob fungování DNS (bod [34] tohoto rozsudku) by mělo jít o plnění, která (2) **jsou veřejnými zadavateli poptávána opakovaně a operativně** (či budou opakovaně a operativně poptávána po dobu fungování daného DNS). Mělo by také jít o (3) **plnění, jejichž vlastnosti by zadavatelé měli být schopni při zadávání jednotlivých dílčích zakázek již pouze upřesňovat**. U těchto plnění (4) **je přípustná určitá míra individualizace ve vztahu k potřebám daných zadavatelů, nicméně taková individualizace nesmí být nosným prvkem celkového charakteru a obsahu daného plnění** (viz dále bod [44] tohoto rozsudku). To znamená, že daná plnění nesmí být individualizována zásadním způsobem. Stejně tak (5) **je přípustný i určitý rozsah přípravné fáze daných plnění** či předběžné domluvy mezi zadavateli a dodavateli. Ani tyto přípravy však nesmí z daných plnění následně učinit plnění, která by byla zásadně individualizována vůči potřebám daných zadavatelů.

[43] Jde-li o první tři uvedená kritéria, nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné, aby se k nim v této obecné části nad rámec výše uvedeného dále podrobněji vyjadřoval. Tato kritéria jsou explicitně pojmenována

v textech zadávací směrnice a ZZVZ nebo z nich jsou jednoduše dovoditelná. V konkrétní rovině (tedy zda byly naplněny v nyní projednávané věci) se jimi soud bude zabývat v další části rozsudku.

[44] Jde-li o poslední dvě uvedená kritéria, tedy že má jít o plnění, která nebudou vyžadovat zásadní míru individualizace a určitý rozsah příprav vůči potřebám daných zadavatelů, Nejvyšší správní soud dodává, že k obdobnému závěru dospěl také žalovaný: „*Je [...] stěžejní to, do jaké míry musí dodavatel při realizaci plnění zohlednit určité unikátní požadavky konkrétního zadavatele*“ (bod 87 prvostupňového rozhodnutí). Určitá míra individualizace a příprav daného plnění však podle žalovaného přípustná je. I Nejvyšší správní soud dospěl k totožnému závěru. Zadávací směrnice totiž výslovně připouští, že vedle již hotových výrobků lze skrze DNS poptávat také stavební práce či služby. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s krajským soudem, že „*právě služby a stavební práce jsou do určité míry často individualizovány ve vztahu ke konkrétní potřebě (a představě) zadavatele*“ (bod 25 nyní napadeného rozsudku). Stavební práce či služby si zadavatelé z principu nemohou vzít již připravené a hotové, neboť tyto typy plnění obvykle mohou začít vznikat až poté, co se zadavatelé a dodavatelé dohodnou, jak konkrétně má dané plnění vypadat či probíhat. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s vysvětlením žalovaného: „*V zásadě lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že v případě dodávek, stavebních prací nebo služeb poptávaných v DNS by se mělo jednat o taková plnění, která není potřeba specificky pro zadavatele „customizovat“*. V tomto směru ovšem Úřad konstatuje, že takový požadavek nemůže vést k závěru, že v rámci DNS lze poptávat pouze plnění, která nevyžadují naprosto žádnou přípravu, resp. naprosto žádnou kooperaci dodavatele a zadavatele při jeho realizaci. Zákon v § 138 odst. 1 stanoví, že v DNS lze pořídit zboží, služby i stavební práce. Zejména u posledního zmíněného druhu plnění, tj. u stavebních prací, je přitom dle Úřadu prakticky vyloučeno, aby bylo takové plnění realizováno bez jakékoli vzájemné součinnosti mezi dodavatelem a zadavatelem či bez jakékoli přípravy na plnění u dodavatele; přesto však zákon jeho pořízení v DNS výslovně umožňuje. V případě stavebních prací lze dle Úřadu bezpochyby předpokládat, že dodavatel musí pro jejich realizaci zajistit potřebné zaměstnance, materiál a techniku, a velmi pravděpodobně také bude muset svou činnost koordinovat se zadavatelem a bude muset plnit určité administrativní povinnosti (např. vést stavební deník apod.). S ohledem na to nelze dle Úřadu vykládat pojem „běžné, obecně dostupné“ plnění tak, jak to činí navrhovatel, tedy že by mu nemohla předcházet určitá příprava ze strany dodavatele či kooperace mezi dodavatelem a zadavatelem“ (bod 86 prvostupňového rozhodnutí). Nejvyšší správní soud uvádí jako příklad malování stěn, kdy je třeba se předem domluvit na barvě, na vyklizení místnosti a na rozmězí, kdy v dané místnosti „nikdo nebude“. Ani tento běžně poptávaný typ plnění nelze provést bez přípravy. Nejvyšší správní soud tedy, s ohledem na další hlediska uvedená v bodě [42] tohoto rozsudku, uzavírá, že z hlediska individualizace a příprav mají být za běžně dostupné plnění považovány „*takové dodávky, služby a stavební práce, u nichž individualizace ve vztahu k potřebám zadavatele (a představám zadavatele o konkrétním způsobu jejich uspokojení ze strany dodavatele) nebude představovat nosný prvek jejich celkového charakteru a obsahové naplně*“ (bod 25 nyní napadeného rozsudku krajského soudu).

[45] Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodě [37] tohoto rozsudku, k výše uvedeným závěrům dospěl s ohledem na smysl a cíle zadávací směrnice. V tomto ohledu vycházel Nejvyšší správní soud z několika jazykových verzí relevantních ustanovení zadávací směrnice (bod [38] tohoto rozsudku). Žádná jazyková verze unijního předpisu nemá přednost před ostatními a všechny úřední jazykové verze jsou stejně autentické. Ačkoli české znění tohoto ustanovení nevyvolává dle Nejvyššího správního soudu interpretační pochybnosti, je při posouzení, zda jde v posuzované věci o *acte clair*, namíste ověřit, zda tentýž výklad vyplývá i z dalších jazykových verzí tohoto ustanovení (rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, bod 18). Nejvyšší správní soud tyto výše uvedené jazykové verze tedy porovnal a shledal, že všechny podporují stejný výklad uvedený výše. Lze z nich zřetelně dovodit, že je přípustná určitá míra individualizace a přípravy daného plnění. Jestliže zadávací směrnice výslovně připouští, že vedle již hotových výrobků lze skrze DNS poptávat také stavební práce či služby, nelze dospět k jinému závěru, než že skrze DNS lze poptávat i služby, které vyžadují dílčí přípravné a individualizační kroky. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, stavební práce či služby si zadavatelé z principu nemohou vzít již připravené a hotové, neboť tyto typy plnění obvykle mohou začít vznikat až poté, co se zadavatelé a dodavatelé dohodnou, jak konkrétně má dané plnění vypadat či probíhat.

[46] Dle Nejvyššího správního soudu předestřený výklad jednoznačně a bez dalšího vyplývá ze samotného textu zadávací směrnice, jakož i z jejího smyslu a účelu, a neponechává prostor pro žádnou rozumnou

pochybnost, a proto soud nepřistoupil k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (rozsudek *CILFIT*, bod 21).

Běžně dostupné plnění – aplikace na nyní projednávanou věc

[47] Nejvyšší správní soud tedy vycházel z konkrétních okolností nynější věci a ze smyslu a cílů právních předpisů (bod [36] tohoto rozsudku) a zaměřil se na otázku, zda lze pod pojem běžně dostupného plnění podřadit i nyní posuzované plnění. To konkrétně spočívá v provádění prací letní a zimní údržby pozemních komunikací, které se vnitřně člení na práce celoroční, sezónní (letní i zimní) a zimní, dále na údržbu komunikací motoristických i nemotoristických a dalších nemotoristických ploch. Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány a krajským soudem, že i toto plnění lze podřadit pod pojem běžně dostupného plnění. Splňuje totiž podmínky, které soud ve vztahu k běžně dostupným plněním vyložil v bodě [42] tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud dodává, že skrze nyní napadený DNS měla nynější zadavatelka poptávat také obsluhu odpadkových košů. Jelikož žalobkyně v tomto rozsahu zavedení DNS v žalobě nic nenamítala, krajský soud se obsluhou odpadkových košů nezabýval. Ani v kasační stížnosti stěžovatelka zavedení DNS v tomto rozsahu nezpochybňuje. Touto problematikou se proto nebude zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[48] Posuzované plnění spočívající v provádění prací letní a zimní údržby pozemních komunikací splňuje podmínku „běžnosti“. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že údržba komunikací je plněním, které veřejní zadavatelé, typicky obce, běžně a pravidelně poptávají, ačkoliv si mnohdy zajišťují údržbu komunikací vlastními kapacitami. Je ostatně zákonnou povinností vlastníků komunikací, zde obcí, aby zajišťovali schůdnost a sjízdnost svých komunikací (§ 9 odst. 3 ve spojení s § 27 odst. 2 a 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Předseda žalovaného k tomu v bodě 31 rozhodnutí o rozkladu uvedl, že údržbu je třeba zajistit k prakticky jakékoliv komunikaci. Nemůže být tedy sporu o tom, že jde o běžnou potřebu širokého okruhu zadavatelů. Této potřebě odpovídá dle Nejvyššího správního soudu také široký okruh dodavatelů, kteří toto plnění nabízejí. Krajský soud v tomto ohledu uvedl, že v nynější věci požádalo o účast v DNS 29 dodavatelů. Je zde tedy zjevný vztah mezi širokou poptávkou a širokou nabídkou. Tento typ plnění je běžný také z důvodu, že údržba komunikací musí probíhat celoročně. Nejde tedy o nahodilou, ale o přetrvávající potřebu zadavatelů. Vzhledem k této celoroční potřebě, spolu s ohledem na podstatu DNS, který má sloužit k opakovaným a operativním nákupům (bod [34] tohoto rozsudku), se tedy využití DNS nabízí jako způsob, jakým mohou obce operativně doplňovat své vlastní nedostatečné kapacity k zajištění údržby komunikací v celém potřebném rozsahu. Ze zadávací dokumentace dále neplyne, že by součástí nyní posuzované údržby byly i nějaké specifické úkony, které s údržbou komunikací sice mohou souviset, ale nepatří mezi dílčí činnosti údržby komunikací v běžném chápání (takovým úkonem by mohla být např. speciální dendrologická péče o stromy v okolí komunikací, či dokonce péče o památné stromy v okolí komunikací). V nynějším případě má jít pouze o „běžnou“ údržbu komunikací (tj. čištění, uklízení apod.).

[49] Klíčovou částí argumentace stěžovatelky, dle které nelze poptávat údržbu komunikací skrze DNS i přesto, že se jedná o běžně poptávané a nabízené plnění, je její přesvědčení, že jde o plnění příliš individualizované a komplexní.

[50] Nejvyšší správní soud však s tímto závěrem stěžovatelky nesouhlasí. Nyní posuzované plnění splňuje dle soudu podmínku toho, že nevyžaduje zásadní míru individualizace vůči potřebám konkrétních zadavatelů. Z ničeho předně nevyplývá, že by se údržba komunikací na území Prahy nějak zásadně lišila od údržby komunikací na území jiných velkých měst. Jde tak o plnění relativně obsahově typizované. To platí i přesto, že údržba komunikací vyžaduje svoji přípravnou fázi či koordinaci mezi zadavateli a dodavateli. Není totiž sporu o tom, že také příprava a koordinace jsou běžné pro údržbu komunikací i v rámci jiných velkých měst. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s vysvětlením žalovaného: „*To, že v šetřeném případě u poptávaných služeb bude potřeba mezi zadavatelem a dodavatelem např. dohodnout podmínky zajištění pohotovosti či že zadavatel bude muset dodavatele seznámit s plány zimní údržby komunikací, či že dodavatel bude muset plnit evidenční a administrativní povinnosti, přitom nelze dle Úřadu považovat za požadavky, které by z poptávaného plnění činily plnění nikoliv běžné či obecně nedostupné. Podstata poptávaného plnění, tj. provádění údržby komunikací, je bez ohledu na konkrétního objednatel stále stejná, a to včetně úkonů, které dle navrhovatele bude nutné učinit v rámci přípravné fáze (neboť tytéž úkony by dodavatel musel učinit i v případě poskytování poptávaných služeb pro jiného objednatel). Jinými slovy řečeno kroky či úkony, které bude dle navrhovatele potřeba učinit v rámci přípravy na realizaci plnění, lze ve vztahu*

k poptávaným službám považovat za zcela běžné, tj. nejedná se o úkony, které by bylo možno považovat za jakousi „customizaci“ plnění pro zadavatele nad rámec běžné praxe. To platí i o navrhovatelem zmiňované potřebě synchronizace činností dispečinků, která je dle Úřadu v zásadě rutinní činností spočívající ve výměně potřebných údajů a parametrů mezi dodavatelem a zadavatelem“ (bod 87 prvostupňového rozhodnutí). Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje na vysvětlení krajského soudu: „To ostatně dokládají i žalobkyní předložené operační plány zimní údržby místních komunikací pro územní samosprávné celky Karlovy Vary, Kladno, Kolín a Ústí nad Labem, procházející správním spisem. Jejich obsah totiž také potvrzuje, že kroky v rámci přípravné fáze nejsou kroky individualizovanými výlučně pro potřeby zadavatelky v nyní posuzované věci, a tedy nejde o kroky, které by z poptávané služby činily plnění na trhu neobvyklé, specifické, výjimečné či mimořádné, tedy nikoli „běžné a obecně dostupné““ (bod 38 nyní napadeného rozsudku).

[51] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s argumentem stěžovatelky, že právě přípravná fáze vede k zásadní individualizaci nyní posuzovaného plnění vůči potřebám nynější zadavatelky. Ačkoli jde o aspekt, který nepochybně do určité míry individualizuje dané plnění (bod [44] tohoto rozsudku) na místní poměry Prahy, jsou podstata, obsah a způsob následného uskutečňování daného plnění v zásadě stejné jako v případech jiných velkých měst. Plány údržby komunikací, které lze považovat za jakýsi výstup z přípravy a z předběžné domluvy mezi zadavateli a dodavateli, bývají vypracovávány s ohledem na místní poměry daného města. Z ničeho však nevyplývá, že by jednotlivé plány údržby definovaly podstatu a obsah např. technologie údržby či definovaly operativní výměnu informací zcela odlišně či unikátně oproti jiným plánům jiných měst. Míra individualizace, kterou přináší příprava údržby do následného uskutečnění údržby, je tedy přípustná, neboť se nestává nosným prvkem celkového charakteru a obsahu daného plnění. V tomto ohledu stěžovatelka neuvádí, že by se údržba komunikací na území Prahy nějak zásadně lišila oproti jiným např. krajským městům.

[52] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, že nyní posuzované plnění nelze poptávat skrze DNS proto, že jde o příliš komplexní plnění. Nejprve je třeba upřesnit, co je pod pojmem *komplexnost* vlastně chápáno. Stěžovatelka i krajský soud se zjevně shodují v tom, že pojem komplexnost je synonymem pro složitost, provázanost či rozsáhlost. Komplexnost tedy znamená, kolik dílčích činností dané plnění zahrnuje, jak jsou tyto činnosti provázané a zda dané plnění zahrnuje i přípravné, organizační nebo navazující kroky. Při takovém výkladu komplexnosti dospěl Nejvyšší správní soud ke stejnému závěru jako krajský soud, tedy že komplexnost daného plnění není jedním z kritérií, která by se měla brát v potaz při posuzování *běžné dostupnosti* nějakého plnění, neboť takové kritérium není potřebné. Platí, že podmínka komplexnosti nevyplývá ze zadávací směrnice ani ze ZZVZ. Z nich naopak vyplývají jiná kritéria přípustnosti užití DNS, mezi která patří např. míra individualizace či kritérium pravidelné/opakované poptávky po daném plnění (bod [42] tohoto rozsudku), která Nejvyšší správní soud považuje za dostatečná k určení, zda lze plnění poptávat skrze DNS. Plnění, které teoreticky lze považovat za komplexní, totiž může ale i nemusí splňovat kritérium přípustné míry individualizace či kritérium pravidelné poptávky.

[53] Tento závěr lze demonstrovat na příkladu lesnických prací, které jako jeden z příkladů plnění, které lze skrze DNS poptávat, dovodila komentářová literatura (bod [40] tohoto rozsudku). Bude-li Nejvyšší správní soud z tohoto příkladu teoreticky vycházet, platí, že tyto práce je třeba podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), provádět v souladu s lesními hospodářskými plány či osnovami, v součinnosti s odborným lesním hospodářem a v souladu s ostatními povinnostmi, které pro lesní hospodaření vyplývají např. z lesního zákona. Z tohoto úhlu pohledu by bylo možné lesnické práce považovat za komplexní plnění ve smyslu výše uvedeném. Budou nicméně existovat případy, kdy lesnické práce budou plněním, které lze poptávat skrze DNS, a případy, kdy tomu tak nebude. Běžné pokácení stromů v hospodářském lese bude plněním, které lze poptávat skrze DNS, neboť jde o plnění, které je nabízeno relativně širokým okruhem dodavatelů, je ze strany některých zadavatelů poptáváno opakovaně a nejde o příliš individualizované plnění. Na druhou stranu, půjde-li o provedení lesnických prací ve specifických podmínkách (například v lužních lesích v Lednicko-valtickém areálu, který tvoří unikátní ekosystém podél řeky Dyje a je součástí památky UNESCO, nebo v lesích, kde z různých důvodů nelze používat standardní techniku), pak půjde spíše o příliš individualizované plnění, které nebude možné poptávat skrze DNS. Kromě toho, že kritérium komplexnosti plnění nevyplývá z právních

předpisů (viz výše), demonstroval Nejvyšší správní soud na výše uvedeném příkladu, že toto kritérium není při posuzování přípustnosti užití DNS ani vhodné.

[54] Stěžovatelka se pojmu komplexnost dovolává také proto, aby argumentovala závěrem z jiných rozhodnutí žalovaného, že běžnou dostupnost nějakého plnění je třeba posuzovat ad hoc podle skutkových okolností dané věci. Jak je vysvětleno v bodě výše, také Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že skutkové okolnosti mohou mít vliv na právní posouzení toho, zda dané plnění je, či není běžně dostupné. Proto se také věcně zabýval pouze nyní posuzovanou údržbou komunikací. Rovněž krajský soud uvedl v bodech 26 a 27 svého rozsudku několik příkladů běžně dostupných plnění vyplývajících z komentářové literatury (jde o stejnou literaturu, kterou Nejvyšší správní soud citoval v bodě [40] tohoto rozsudku). Krajský soud však tyto příklady uvedl toliko pro ilustraci a podpůrně, stejně jako Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku. Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že pokud má snad stěžovatelka pod pojmem komplexnost na mysli to, že nyní posuzované plnění se skládá nejprve z přípravné fáze a teprve poté z vlastního uskutečňování, považuje soud i tuto část argumentace za nedůvodnou (body [50] a [51] tohoto rozsudku).

[55] Výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu jsou tedy totožné se závěry, k nimž dospěl krajský soud. Tyto závěry nevedou k tomu, že by skrze DNS šlo poptávat prakticky cokoliv, jak namítá stěžovatelka. Krajský soud se, stejně jako Nejvyšší správní soud, držel rozlišujícího kritéria, kterým je míra individualizace daného, jinak běžně poptávaného a nabízeného plnění na požadavky konkrétních zadavatelů (bod [42] tohoto rozsudku). Toto kritérium tedy zužuje možné předměty plnění, které lze skrze DNS poptávat. Uvádí-li stěžovatelka architektonické studie jako příklad běžně poptávaného a nabízeného plnění, pomíjí tím právě aspekt individualizace, který architektonické studie řadí mezi významně individualizovaná plnění. Zatímco údržbu komunikací lze relativně typizovat na všechna větší města (body [50] a [51] tohoto rozsudku), architektonické studie se obecně vztahují jen a pouze ke konkrétnímu místu.

[56] Z bodu [35] tohoto rozsudku vyplývá, že dle zadávací směrnice by výhoda DNS měla spočívat v tom, že tento způsob zadávání veřejných zakázek umožňuje zapojení širšího množství dodavatelů, včetně těch méně významných. Krajský soud pojmenoval tento cíl DNS svými slovy jako „prosoutěžnost“ či „prosoutěžní charakter“. Tím však krajský soud nijak nepřekročil limity, které pro přípustnost užití DNS stanoví zadávací směrnice či ZZVZ (bod [55] tohoto rozsudku). Sama zadávací směrnice zdůrazňuje prosoutěžní charakter DNS (Nejvyšší správní soud opět odkazuje na bod [35] tohoto rozsudku). Není tedy ani pravda, že by se skrze prosoutěžní charakter DNS snažil krajský soud nepřipustně legitimizovat či obhájit nyní posuzovaný DNS, jak tvrdí stěžovatelka.

[57] V bodě [33] tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že DNS funguje na dvoufázovém principu. Vzhledem k tomuto principu považuje Nejvyšší správní soud za nedílňý, a tedy zákonný důsledek využití DNS, pokud daný dodavatel bude schopen konkrétněji alokovat své kapacity až podle požadavků daného konkrétního minitendru. Při zavádění DNS je totiž poptávané plnění vymezeno zpravidla spíše rámcově. Teprve až v rámci daného minitendru je poptávaný předmět plnění zkonkretizován, neboť až v této fázi mají zadavatelé již jasnou představu o svých aktuálních potřebách (např. časových či územních). To, že daný dodavatel dokáže konkrétněji alokovat své kapacity až v reakci na požadavky daného minitendru, tedy je přípustným „*uživatelským diskomfortem*“ (bod 42 nyní napadeného rozsudku). Požadavek stěžovatelky, aby nynější zadavatelka co nejkonkrétněji vymezila předmět poptávaného plnění již v zadávací dokumentaci pro DNS, by šel proti samotné podstatě institutu DNS, kterou je vytvoření podmínek pro operativní poptávku.

[58] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dodává, že nynější předmět plnění byl vymezen zejména na stranách 4 a 5 zadávací dokumentace, kde je popsáno, jaké typy údržby (celoroční, letní i zimní, včetně posypu) a pro jaký typ komunikací (motoristické i nemotoristické) budou poptávány (bod [47] tohoto rozsudku). Takto uvedený předmět plnění dává představu o tom, jaké plnění bude skrze DNS poptáváno, a zda tedy má pro dodavatele význam, aby se DNS účastnil.

Zbýlé kasační námitky

[59] Stěžovatelka namítá, že užití DNS vede k diskriminaci kvalifikovaných dodavatelů ve prospěch těch nekvalifikovaných. Nejvyšší správní soud má však za to, že tento argument předně není relevantní a je též hypotetický. Předně platí, že ani u klasických způsobů zadávání veřejných zakázek ZZVZ obecně nestanoví, že by

zadavatelé nutně museli vyžadovat po přihlášených dodavatelích jejich technickou či ekonomickou kvalifikaci (byť se tak zpravidla děje). DNS se v tomto nijak neliší. Stěžovatelka pak svoji argumentaci opírá o tvrzení, že v jednotlivých dílčích tendrech podala nabídku jen část z dodavatelů, kteří se do nynějšího DNS přihlásili. Dle Nejvyššího správního soudu však tato skutečnost nutně nemusí vypovídat o nevhodnosti DNS či o nesprávně nastavených podmínkách ze strany nynější zadavatelky. Tato skutečnost může vypovídat o pouhém nezájmu dodavatelů o dané dílčí zakázky. Stěžovatelka dále svoji argumentaci opírá o příklad společnosti, která si nakonec měla sjednat dvacet poddodavatelů. Dle Nejvyššího správního soudu však ani z tohoto ani z výše uvedeného tvrzení dovodit, že by ostatní dodavatelé skutečně nabízeli nereálně nízké nabídkové ceny či že by plnění ostatních dodavatelů skutečně mělo nízkou kvalitu. Tato tvrzení stěžovatelky patrně vyjadřují jen její subjektivní pohled na věc (obdobně bod 35 nyní napadeného rozsudku). Pokud jde o možné spekulativní využití DNS ze strany zadavatelů, také tato argumentace je dle soudu hypotetická. Stěžovatelka v tomto ohledu neuvádí, že by to byl případ i postupu nynější zadavatelky. Jde spíše o možný výklad toho, proč mohou zadavatelé obecně inklinovat právě k DNS. Z této argumentace proto nelze dovodit, že by nynější zadavatelka postupovala nezákonně.

[60] Jde-li o posun ve vnímání toho, jaký předmět plnění lze skrze DNS poptvát, není pravda, že by tento závěr opřel krajský soud pouze o jeden článek z Irska. K tomuto závěru, k němuž dospěl i Nejvyšší správní soud v bodě [39] tohoto rozsudku, dospěl krajský soud jak výkladem zadávací směrnice (bod 27 nyní napadeného rozsudku), tak i na základě české komentářové literatury, kterou krajský soud zrekapituloval v bodě 26 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud v bodě [40] tohoto rozsudku.

[61] Jde-li o kazuistiku z Velké Británie a Irska, stěžovatelka namítá, že v tamějších případech šlo o úklidové práce, které nevyžadují mechanizaci či technizaci, v čemž spočívá rozdíl oproti nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na bod [52] tohoto rozsudku (resp. bod 39 napadeného rozsudku), kde je vysvětleno, že otázka komplexnosti (složitosti či rozsahu) plnění je irelevantní a že důležitá je naopak otázka individualizace daného plnění. Odkazovaná kazuistika se navíc týkala „úklízcích“ či „údržbových“ prací, tj. plnění, která jsou i dle Nejvyššího správního soudu typově relativně srovnatelná s údržbou komunikací, byť vyžadují jiné technologie či přípravu než údržba komunikací.

[62] Stěžovatelka závěrem namítá, že žalovaný měl provést průzkum trhu. Tento průzkum neměl dle stěžovatelky vést ke zjištění, zda se údržba komunikací poptvává skrze DNS (jak uvedl krajský soud), ale ke zjištění, jaké činnosti jsou předmětem údržby komunikací v jiných městech (z hlediska přípravy i z hlediska komplexnosti). Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že takový průzkum trhu nebyl nutný. Mezi stěžovatelkou, žalovaným a krajským soudem totiž není sporu o tom, že údržba komunikací i v ostatních velkých aglomeracích vyžaduje určitou míru příprav a koordinace, což vychází z tamějších plánů údržby, které navíc jsou součástí správního spisu.

Jde-li o stanovisko jiných měst, zda skrze DNS lze, či nelze poptvát také údržbu komunikací, odkazuje Nejvyšší správní soud na bod 46 nyní napadeného rozsudku. Tam krajský soud vysvětlil, že skutečnost, že údržba komunikací není obvykle poptvávána skrze DNS, sama o sobě nevypovídá o jeho nezákonnosti. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav. Stejně tak neshledal, že by se krajský soud touto otázkou nezabýval (soud opět odkazuje na bod 46 napadeného rozsudku).

[63] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že využití institutu DNS v nynější věci bylo v souladu se ZZVZ. Vedle toho nic navíc nenásvědčuje ani tomu, že by došlo k porušení zásad 3E. Neprokázalo se totiž, že by nyní posuzovaný DNS skutečně vedl k nehospodárnému, neefektivnímu či neúčelnému nakládání s veřejnými prostředky oproti situaci, kdy by zadavatelka využila jiné způsoby zadávání.