



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Václava Štencle a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Zlínský kraj**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 5. 2021, čj. ÚOHS-13125/2021/163/MBr, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2023, čj. 30 Af 48/2021-63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2023, čj. 30 Af 48/2021-63, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 5. 2021, čj. ÚOHS-13125/2021/163/MBr, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **8 000 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím z 26. 2. 2021, čj. ÚOHS-07299/2021/500/AIv, shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „ZZVZ“), a uložil mu za to pokutu ve výši 60 000 Kč. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že rozdělil podlimitní veřejnou zakázku tak, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 27 písm. a) ZZVZ. Konkrétně žalobce rozdělil (podle názoru žalovaného jedinou) veřejnou zakázku,

jejímž předmětem bylo plnění vyplývající z 1) „Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Kroměřížské nemocnice a.s.“, ohledně které uzavřel 27. 3. 2020 žalobce jako jediný akcionář této nemocnice se společností atelier-r, s.r.o., smlouvu o dílo č. D/1814/2020/INV (dále „veřejná zakázka na generel kroměřížské nemocnice“), a 2) „Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Vsetínské nemocnice a.s.“, ohledně níž uzavřel 19. 8. 2020 žalobce jako jediný akcionář této nemocnice se společností atelier-r, s.r.o., smlouvu o dílo č. D/3792/2020/INV (dále „veřejná zakázka na generel vsetínské nemocnice“). Podle žalovaného tedy žalobce v rozporu s § 2 odst. 3 ZZVZ nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 3 ZZVZ, čímž mohl ovlivnit výběr dodavatele, a uzavřel shora uvedené smlouvy o dílo. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad. Předseda žalovaného jej v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného poté žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Brně. Ten ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že plnění poskytnutá na základě obou smluv představovala dvě části jediné veřejné zakázky, jelikož tvořila jeden funkční celek (tj. spojený věcnou a místní souvislostí) a byla zadávána v časové souvislosti. Jelikož se jednalo o jedinou veřejnou zakázku, její předpokládaná hodnota (3 797 600 Kč bez DPH) překračovala limit 2 000 000 Kč pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu. Krajský soud poukázal na to, že žalobce v rozmezí přibližně 5 měsíců uveřejnil výzvy k podání nabídky a uzavřel obě smlouvy na plnění. Obě zakázky byly zadány v jednom kalendářním roce, tj. s vazbou na jeden schválený rozpočet. Nejpozději v lednu 2020 (tedy před podáním výzvy k podání nabídky u veřejné zakázky na generel kroměřížské nemocnice) žalobce věděl (respektive vědět měl a mohl; případná absence úmyslu zde nemá význam), že bude potřebovat aktualizovat generel (či zpracovat nový) ve vztahu ke vsetínské nemocnici. Podle krajského soudu ob stojí i závěr žalovaného, že obě plnění byla zadávána v místní souvislosti. Žalovaný nevycházel jen z totožného místa plnění uvedeného ve smlouvách, ale poukázal také na spojení plnění s územím žalobce, na to, že o rozvoji zdravotnických zařízení na území kraje rozhoduje žalobce sám, na to, že je jediným akcionářem obou nemocnic, a na charakter poptávaného plnění, které lze zpracovat kdekoliv. Žalobci nic nebránilo zadávat jednu zakázku po částech. Krajský soud shledal správným také závěr žalovaného o věcné souvislosti plnění s ohledem na obdobný předmět i znění smluv. Plnění spadala do stejné oblasti, neboť jejich předmětem byla snaha o zabezpečení rozvoje zdravotnictví na území žalobce. Poukaz žalobce na nadlimitní veřejnou zakázku „Nová krajská nemocnice ve Zlíně – projektová dokumentace“ označil krajský soud za nepřiléhavý, neboť jde o jinou veřejnou zakázku s odlišným předmětem (projektová dokumentace oproti vyhotovení generelu, tj. plánu investičního rozvoje).

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že plnění netvoří jeden funkční celek a sporuje naplnění podmínek časové, místní i věcné souvislosti obou sporných plnění.

[4] K časové souvislosti plnění stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud vědomost stěžovatele o nutnosti pořízení nového generelu nebo aktualizace stávajícího dovodil k datu 27. 1. 2020. K zahájení výběrového řízení na veřejnou zakázku na generel kroměřížské nemocnice došlo týden poté. K započetí přípravy a zpracování zadávací dokumentace

pokračování

k němu však došlo logicky dříve. Obsahem rozhodnutí ze dne 27. 1. 2020 pak nebyla otázka ani závěr o pořízení generelu vsetínské nemocnice nýbrž pouze odložení realizace akce „*Vsetínská nemocnice a.s. – Objekt K – hemodialýza*“ pro její možnou neefektivnost. K rozhodnutí, zda bude zadávána aktualizace generelu, neměl stěžovatel dostatek analytických podkladů. V daný okamžik se jednalo o jednu z mnoha potenciálních budoucích investic, věcně, časově a finančně zcela neukotvených. Ke dni 3. 2. 2020 nebylo možné očekávat, že by mezi oběma plněními mohla existovat souvislost. Potřeba aktualizace generelu kroměřížské nemocnice vyvstala v dubnu 2019, přesto k definitivnímu rozhodnutí o zahájení veřejné zakázky došlo až v únoru 2020. V případě jiných nemocnic je generel platný od roku 2008, respektive 2014. Podle stěžovatele se žalovaný ani krajský soud dostatečně nevypořádali s řadou faktorů ovlivňujících přijímání rozhodnutí o možných aktualizacích generelů. Vědomí o potřebě zadávat obě plnění musí dosáhnout určitého stupně intenzity; zadání musí být závazné a *de facto* jisté. Pouhé povědomí o tom, že někdy v budoucnu bude potřeba realizovat obdobné plnění, jehož konkrétní podobu nelze určit, nestačí. Existuje řada investičních akcí definovaných nejen v rámci rozpočtu, ale také v rámci střednědobého plánu, případně tzv. Plánu přípravy akcí, které jsou jakýmsi zásobníkem. K realizaci zde uvedených akcí zčásti nedochází vůbec nebo v omezeném rozsahu. Stěžovatel o nich má povědomí a dle extenzivního výkladu žalovaného a krajského soudu by to mělo zakládat povinnost hodnotit taková nejistá plnění jako taková, jež mohou tvořit jednotu veřejné zakázky. Laťka nastavená krajským soudem v odstavci 19 napadeného rozsudku je překonatelná jen preventivní volbou nejlépe nadlimitního režimu pro jednotlivá plnění. S tímto přístupem by na jednu stranu odpadla nejistota při stanovení předpokládané hodnoty, ale praxe by byla zatížena zvýšenou potřebou administrace v nadlimitním režimu.

[5] Ve vztahu k místní souvislosti plnění stěžovatel namítá nesprávnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek naplnění klíčových důvodů, které sám žalovaný vymezil. Klíčovým prvkem v otázce posouzení místní souvislosti nemůže být místo plnění uvedené ve smlouvě, ale vazba plnění k místním podmínkám a reáliím, která je dána samostatně ke každému z areálů nemocnic. Nejpodstatnější skutečností je, že se projekční práce týkají areálů na dvou různých místech. Důsledkem názoru soudu je to, že všichni zadavatelé s jakoukoliv územní působností by jako místně související měli brát veškeré projekční práce, které v rámci své územní působnosti zadávají. Stěžovatel považuje za extrémní závěr žalovaného a krajského soudu, kteří atribut místa z předmětu zakázky přesouvají na charakter zadavatele (ve smyslu dosahu jeho moci).

[6] K věcné souvislosti stěžovatel uvádí, že jediným cílem vyhotovení generelu či jeho aktualizace je územní rozvoj ohraničeného konkrétního areálu nemocnice. Ten má pramálo společného se zajištěním komplexního koordinovaného chodu zdravotnictví v rovině zdravotnické/medicínské/personální. Žalovaný tyto roviny směšuje. Stěžovatel souhlasí se žalovaným, že funkční celek lze dovodit u plnění, která až pospolu poskytují zamýšlený hospodářský a funkční užitek. Příkladem mohou být projektové práce na jednotlivých budovách, které jsou součástí stejného areálu a které spolu funkčně souvisí. Mezi samostatnými nemocnicemi neexistují věcné souvislosti v cílech sledovaných jejich generelem. Stěžovatel pokládá řadu otázek, které podle něj zdánlivě přesahují souzenou věc, aby se dobral nejen prosazení své argumentace v souzené věci, ale také rozsudku, který překoná dosavadní nahodilost v rozhodování a podá výklad sjednocující zadavatelskou praxi alespoň k tak charakteristickému a častému plnění, jakými jsou projekční práce. Při přijetí extenzivního výkladu zákona by žalovaný musel do zakázky zahrnout také nadlimitní

veřejnou zakázku „*Nová krajská nemocnice ve Zlíně – projektová dokumentace*“. Žalovaný nepřihlédl k ohraničené části plnění u této zakázky, která byla nazvána jako „zpracování Studie“. Její charakter je podobný generelu. S argumenty stěžovatele a s řadou faktů, na které poukazoval, se žalovaný nevypořádal. Krajský soud tyto nedostatky umocnil, neboť označil žalobu za nedůvodnou, aniž by alespoň svou argumentaci posunul k logicky propojeným, systémovým a zásadním, i do budoucna jednoduše aplikovatelným závěrům.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že závěry žalovaného i krajského soudu ohledně časové souvislosti plnění odpovídají komentářové literatuře i judikatuře. K místní souvislosti opakuje své závěry, že obě nemocnice se nacházejí ve Zlínském kraji, spadají pod výlučnou správu stěžovatele, který je jejich zřizovatelem a jediným akcionářem. Vzdálenost nemocnic není relevantní. Místní souvislost neznámá totéž místo, její intenzita se může lišit v závislosti na různých faktorech. Místo plnění smluv je pouze jedním ze čtyř důvodů pro závěr o existenci místní souvislosti. Plnění nejsou identická, ale jejich jednotlivé znaky jsou zachovány. Stěžovateli nic nebránilo zadávat veřejnou zakázku jako jednu zakázku, ale rozdělenou na části. Krajský soud se vypořádal se všemi relevantními námitkami, dostal povinnostem kladeným na odůvodnění rozsudku a jeho rozsudek je přezkoumatelný.

[8] Stěžovatel v replice polemizuje s textem komentáře k ZZVZ (ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2022), na který odkazoval ve svém vyjádření žalovaný. Z něj dovozuje jediný možný závěr, že veškeré zakázky stěžovatele na projekční práce je třeba zadávat v nadlimitním režimu. Stěžovatel poukazuje na absurditu takového závěru a na to, že se žalovanému nepodařilo pokročit k vytvoření přesvědčivého univerzálního algoritmu. Zvažování všech faktorů konkrétního případu považuje stěžovatel spíše za šíření chaosu než řádu. Závěrem stěžovatel poukazuje na ošidnost hledání autoritativních názorů v komentářové literatuře, protože jejich autoři jsou coby specializovaní advokáti v této problematice materiálně motivováni k prosazování podlimitního nebo nadlimitního režimu veřejných zakázek, neboť se tím navyšuje poptávka po konzultačních službách.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je důvodná.

III.1) Přezkoumatelnost napadeného rozsudku a rozhodnutí předsedy žalovaného

[10] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami, v nichž stěžovatel poukazuje na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a rozhodnutí předsedy žalovaného. Teprve dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (rozsudek NSS z 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[11] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí

pokračování

nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozsudku může založit také přezkoumání nepřezkoumatelného rozhodnutí ze strany krajského soudu (rozsudky NSS z 26. 9. 2009, čj. 1 As 89/2009-73, nebo z 16. 9. 2021, čj. 5 Ads 307/2018-71).

[12] Ačkoliv stěžovatel výslovně neoznačuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, uplatňuje obecně kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a poukazuje v některých pasážích kasační stížnosti na nepřezkoumatelnost rozhodnutí předsedy žalovaného a na to, že se předseda žalovaného a krajský soud nezabývali řadou jím uváděných argumentů a faktorů (vztahujících se k posuzování souvislosti veřejné zakázky na generel kroměřížské nemocnice a veřejné zakázky na generel vsetínské nemocnice). Tyto námitky jsou podle svého obsahu námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jednak z důvodu tvrzeného nevypořádání žalobní argumentace, jednak z důvodu přezkoumání nepřezkoumatelného rozhodnutí předsedy žalovaného.

[13] Podstata uvedených námitek pramení z jedné a téže skutečnosti – z údajně nedostatečného zohlednění argumentů stěžovatele, potažmo faktorů, na které poukazoval.

[14] Jak již opakovaně Nejvyšší správní soud uvedl, povinnost soudu či správního orgánu posoudit všechny námitky neznámá, že soud nebo správní orgán musí reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhlé vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (rozsudky NSS z 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19, z 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, nebo z 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[15] Z rozhodnutí předsedy žalovaného i napadeného rozsudku je patrná reakce na námitky stěžovatele. Oba řádně zdůvodnili své úvahy, podrobně vyložili rozhodnou právní úpravu, srozumitelně ji aplikovali na posuzovanou skutkovou situaci a předložili konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci stěžovatele. Ostatně sám stěžovatel proti jejich úvahám v kasační stížnosti brojí konkrétní argumentací, což by v případě jejich nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nejvyšší právní soud proto připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, nebo z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). Otázka, nakolik jednotlivé dílčí skutečnosti a faktory převažují ve prospěch závěru, že veřejné zakázky na oba generely představovaly jedinou veřejnou zakázku, nebo naopak, je otázkou zákonnosti žalobou napadeného rozsudku a správních rozhodnutí, nikoliv otázkou jejich přezkoumatelnosti.

[16] Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a žalobou napadeného rozhodnutí proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými.

III.2) § 18 odst. 2 ZZVZ – obecná východiska

[17] Předmětem sporu v nynější věci je dodržení pravidla pro zadávání veřejných zakázek stanoveného v § 2 odst. 3 ZZVZ, neboť jedinou podlimitní veřejnou zakázku (rozdělenou na části v podobě veřejné zakázky na generel kroměřížské nemocnice a veřejné zakázky na generel vsetínské nemocnice) zadal v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty mimo zadávací řízení a nezadal ji v některém z druhů zadávacích řízení dle § 3 ZZVZ. Jádrem sporu je tedy otázka, zda veřejná zakázka na generel kroměřížské nemocnice a veřejná zakázka na generel vsetínské nemocnice představují jedinou veřejnou zakázku (rozdělenou na části), jejíž předpokládaná hodnota se podle § 18 odst. 1 ZZVZ stanoví podle součtu předpokládaných hodnot jejích částí.

[18] Klíčovým je proto výklad § 18 odst. 2 věty první ZZVZ. Podle něj platí, že součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Smyslem tohoto pravidla je zabránit obcházení zákona účelovým dělením veřejných zakázek na několik dílčích zakázek tak, aby veřejná zakázka mohla být zadána v mírnějším režimu z důvodu, že každá dílčí veřejná zakázka nepřekročí limit stanovený pro podlimitní či nadlimitní veřejnou zakázku (§ 25 až 27 ZZVZ).

[19] Ačkoliv bylo uvedené pravidlo v této konkrétní podobě do textu zákona zakotveno až přijetím ZZVZ, podle jeho důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 637, VII. volební období Poslanecké sněmovny) „vychází z dosavadní judikatury, dle které je za jednu veřejnou zakázku považováno plnění, které spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek.“ Není proto žádný důvod, aby bylo při interpretaci tohoto pravidla odhlédnuto od dosavadní judikatury správních soudů k § 13 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (obdobně rozsudek NSS z 23. 3. 2023, čj. 9 As 205/2022-51). Tato judikatura při posuzování, zda jednotlivá plnění tvoří jedinou veřejnou zakázku, převážně akcentovala jejich věcnou, místní a časovou souvislost. Nejednalo se však o zcela všeobíhající faktory, nýbrž bylo nutné přihlídnout ke všem konkrétním skutkovým okolnostem dané věci (rozsudek NSS z 30. 9. 2011, čj. 8 Afs 31/2011-254, č. 2735/2013 Sb. NSS). Jako podstatný byl v judikatuře hodnocen také jednotný záměr zadavatele (rozsudek NSS z 17. 9. 2015, čj. 7 As 211/2015-31), respektive to, zda byl celkový smysl zadavatelovy poptávky dán až uskutečněním veškerého poptávaného plnění (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-16/98, Komise vs. Francie).

[20] Právě poslední dva uvedené faktory se podle názoru Nejvyššího správního soudu významným způsobem promítly do textu § 18 odst. 2 věty první ZZVZ. Jakkoliv důvodová zpráva naznačuje, že pro závěr o existenci funkčního celku je podstatná jen věcná a místní souvislost plnění, pojem funkční celek vyjadřuje komplexitu plnění, tj. nikoliv jejich pouhou souvislost, nýbrž spíše provázanost či spojení určitým pojícím prvkem. Tím zpravidla bude shora citovanou judikaturou zmiňovaný celkový (jednotící) záměr zadavatele, respektive potřeba realizace všech provázaných plnění tak, aby byl naplněn celkový smysl poptávky. To neznamená, že by každé plnění nemohlo sledovat také vlastní cíl, jehož význam může být dokonce sám o sobě převažující. Avšak v situaci, kdy plnění ve svém souhrnu sledují navíc také společný cíl, jedná se o zásadní indicii nasvědčující tomu, že dělení na dílčí plnění je účelové. Za společný cíl více plnění však nelze považovat zcela obecné a široké cíle, které by mohly spojit i zjevně nesouvisející veřejné zakázky (jako příklad takového příliš

pokračování

širokého cíle komentářová literatura označuje například „zlepšení životní úrovně v obci“ PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, stav k 16. 7. 2023. ASPI_ID KO134_2016CZ).

[21] Je však třeba zdůraznit, že věcná, místní a časová souvislost jednotlivých plnění zůstávají klíčovými faktory při posuzování jednoty veřejné zakázky, a to i proto, že také vypovídají právě o možném celkovém (jednotícím) záměru zadavatele. Nejedná se nicméně o samostatné podmínky, které by bylo možné považovat toliko za splněné nebo nesplněné. Mají spíše povahu hledisek, u nichž naplnění jednoho z nich v menší míře může být kompenzováno naplněním dalšího ve větší míře. Posouzení otázky, zda více plnění představuje jedinou veřejnou zakázku, je tak nadále výsledkem komplexního hodnocení všech skutkových okolností. V tomto směru je nutno konstatovat, že toto posouzení neumožňuje vyslovení jednoznačného algoritmu, jak se dožaduje stěžovatel. Proto nelze spatřovat pochybení krajského soudu nebo žalovaného v tom, že ani oni žádný takový algoritmus stěžovateli nepředestřeli.

[22] Při hodnocení provázanosti jednotlivých plnění je nutno vždy zohlednit také jejich charakter. V případě běžných plnění, například v podobě poskytnutí standardního spotřebního zboží, totiž může již na první pohled samotná věcná, místní a časová souvislost vypovídat o provázanosti jednotlivých částí veřejné zakázky. Mají-li však poptávané zboží či služby uspokojit ne zcela běžné potřeby zadavatele, a ten proto poptává specifická plnění, nemusí být jejich provázanost natolik samozřejmá. V takovém případě bude často potřeba učinit podrobnější vyhodnocení záměru zadavatele, celkového smyslu poptávek či jejich „funkčnosti“ ve svém souhrnu.

[23] Lze uzavřít, že pravidlo obsažené v § 18 odst. 2 věty první ZZVZ nepředstavuje zlom v chápání jednoty veřejné zakázky. Užitím pojmu *funkční celek* pouze akcentuje jeden z faktorů zohledňovaných již dosavadní judikaturou, a to existenci jednotícího prvku, který povyšuje prostou souvislost jednotlivých plnění na jejich vzájemnou provázanost. Požadavek na provázanost, respektive existenci jednotícího prvku (např. v podobě zastřešujícího projektu) zdůrazňuje ve své rozhodovací činnosti vztahující se k této právní úpravě také sám žalovaný (rozhodnutí předsedy žalovaného z 9. 7. 2021, čj. ÚOHS-21886/2021/161/Edo, body 50 až 52, nebo rozhodnutí žalovaného z 10. 11. 2023, čj. ÚOHS-S0778/2023/VZ, bod 42). A podobné úvahy (zdůrazňující provázanost plnění či existenci jednoho cíle, záměru, projektu apod.) vyjadřuje také komentářová literatura (PODEŠVA, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer, stav k 16. 7. 2023. ASPI_ID KO134_2016CZ; nebo ŠEBESTA, M., a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 132-146).

III.3) § 18 odst. 2 ZZVZ – aplikace na posuzovanou věc

[24] V nyní posuzované věci krajský soud (stejně jako žalovaný) podrobně zdůvodnil, proč spolu veřejná zakázka na generel kroměřížské nemocnice a veřejná zakázka na generel vsetínské nemocnice věcně, místně a funkčně souvisí. Toto odůvodnění je v zásadě přesvědčivé a velkou část kasačních námitek směřujících proti dílčím úvahám krajského soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou.

[25] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s krajským soudem v tom, že časovou souvislost obou plnění podporují dvě skutečnosti. První spočívá v tom, že stěžovatel uveřejnil obě výzvy k podání nabídek v relativně blízké době zhruba 5 měsíců (3. 2. 2020 a 15. 7. 2020), v rámci jediného kalendářního roku. Druhou je pak prokazatelná vědomost stěžovatele v době uveřejnění výzvy k podání nabídek na veřejnou zakázku na generel kroměřížské nemocnice o neaktuálnosti generelu vsetínské nemocnice. Tato skutečnost vyplývá z materiálu *„Posouzení navrženého medicínsko-ekonomického řešení investiční akce: Výstavba centrálního chirurgického pavilonu Vsetínské nemocnice“* z prosince 2019, který konstatoval neaktuálnost do té doby navrhovaného postupu. Na základě tohoto materiálu došlo následně k pozastavení plánované investiční akce *„Objekt K – Hemodialýza“* rozhodnutím rady Zlínského kraje z 27. 1. 2020, a to do doby přijetí rozhodnutí o novém konceptu rozvoje vsetínské nemocnice. Nakolik bylo provedení aktualizace generelu této nemocnice k 3. 2. 2020 jisté, může být relevantním hlediskem při hodnocení toho, zda obě plnění tvořila funkční celek. I kdyby se však jednalo toliko o jednu z více variant, samo o sobě by to časovou souvislost obou plnění nevyvracelo. V daném případě je navíc přinejmenším v samotném rozhodnutí rady Zlínského kraje z 27. 1. 2020 aktualizace generelu prezentována jako předpokládaná: *„V návaznosti na doporučení uvedená v předkládaných dokumentech bude Vsetínskou nemocnicí a.s. zpracován komplexní medicínsko-ekonomický model všech lékařských odborností. Následně bude zpracována související aktualizace plánu investičního rozvoje Vsetínské nemocnice a. s.“* Nejedná se tedy o případ, kdy zadavatel v době poptávání prvního plnění vůbec nemůže předpokládat, že bude v budoucnu poptávat také plnění druhé.

[26] Stejně tak výchozí úvahy krajského soudu o místní souvislosti obou plnění jsou v zásadě správné. Jsou založeny na 4 dílčích skutečnostech: 1) shodné místo plnění uvedeném v obou smlouvách (sídlo stěžovatele), 2) umístění obou nemocnic na území Zlínského kraje, 3) skutečnost, že stěžovatel je jediným akcionářem a zakladatelem obou nemocnic, a ty jsou proto v dosahu jeho kompetencí, 4) generel lze po návštěvě areálu zpracovat kdekoliv. Ani vzdálenost obou nemocnic od sebe navzájem, ani specifika jednotlivých areálů nemohou zcela vyvrátit místní souvislost obou plnění; toliko ji oslabují. To má pak vliv na celkové hodnocení klíčového problému, zda plnění tvoří funkční celek. Nelze však učinit závěr, že by plnění spolu místně vůbec nesouvisela.

[27] Nejvyšší správní soud také souhlasí s krajským soudem v tom, že jedním z faktorů pro hodnocení místní souvislosti plnění může být také skutečnost, že předmět veřejných zakázek se nachází v územní působnosti zadavatele (ve smyslu území „obhospodařovaného“ zadavatelem). Nemusí totiž vždy záležet pouze na vzdálenosti dvou míst, ale také na tom, zda jde o území a měřítko, ve kterém se zadavatel běžně pohybuje. Zároveň nelze na tento dílčí faktor pohlížet izolovaně a prisuzovat mu klíčový význam. Bude totiž mimo jiné záležet také na rozsahu územní působnosti zadavatele – čím užší bude, tím významněji bude vypovídat o místní souvislosti plnění. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že důsledkem tohoto přístupu by měl být závěr, že *„všichni zadavatelé s jakoukoliv územní působností by jako místně související měli brát veškeré projekční práce, které v rámci své územní působnosti zadávají.“* Kromě toho je nutno zdůraznit, že i samotná místní souvislost je opět toliko jedním z hledisek pro hodnocení celkové provázanosti plnění. Při tomto komplexním vyhodnocení pak hraje zásadní roli také míra naplnění jednotlivých hledisek (tj. také intenzita místní souvislosti).

pokračování

[28] V rámci hodnocení věcné souvislosti krajský soud hodnotil to, že obě smlouvy o dílo jsou téměř shodné a předmětem plnění je v obou případech ucelený soubor dokumentů, které obsahují orientační mapy objektů nemocnic, plány budov, srovnání s předchozím stavem apod. Vzal v úvahu také to, že zpracovatelem je v obou případech subjekt specializující se na oblast architektonických, stavebních, technických a inspekčních služeb. I tyto úvahy považuje Nejvyšší správní soud za rámcově správné. S ohledem na značně podobný charakter výstupu je určitá míra věcné souvislosti obou plnění daná. Opět je však nutno brát v úvahu míru naplnění tohoto kritéria, neboť konkrétní výstupy se nutně musí u dvou zcela odlišných areálů nemocnic do značné míry lišit.

[29] Vedle toho krajský soud při posuzování věcné souvislosti poukázal na okolnosti, které podle něj odůvodňují závěr o tom, že plnění tvoří funkční celek. Jedná se o okolnosti, které by bylo možné ve smyslu výše uvedeného označit jako jednotící prvek (body [20] až [23] tohoto rozsudku), či společný, celkový nebo širší efekt (jak je označuje krajský soud). Kasační námitky směřující do této argumentace krajského soudu však již Nejvyšší správní soud shledal důvodnými.

[30] Krajský soud vyšel z dokumentu s názvem „*INTEGROVANÁ STRATEGICKÁ KONCEPCE PRO ŘÍZENÍ ZDRAVOTNICTVÍ A ROZVOJ ZDRAVOTNICKÝCH SLUŽEB VE ZLÍNSKÉM KRAJI – NÁVRHOVÁ ČÁST*“ (dále také „*koncepte zdravotnictví*“), z něhož dovodil, že generel nemocnice je pro stěžovatele pomocným strategickým materiálem, který při řízení zdravotnictví v kraji udává cíl. Krajský soud také poukázal na tři provázané strategické cíle formulované v koncepci zdravotnictví: 1) zajistit optimální dostupnost zdravotní péče občanům Zlínského kraje s východisky založenými na současném stavu, 2) zvyšovat kvalitu zdravotní péče poskytované občanům Zlínského kraje, 3) zlepšovat ekonomické ukazatele poskytované zdravotní péče. Z těchto skutečností dovodil, že aktualizace generelů u obou nemocnic je pro stěžovatele zdrojem informací a nepostradatelným krokem pro zabezpečení rozvoje jím řízených nemocnic i zdravotních služeb, které poskytují.

[31] Nejvyšší správní soud však souhlasí se stěžovatelem v tom, že koncepte zdravotnictví řeší zabezpečení chodu zdravotnictví ve Zlínském kraji v rovině zdravotnické a personální. To plyne i ze tří krajským soudem zmiňovaných strategických cílů. Jejich navázání na předmět posuzovaných veřejných zakázek Nejvyšší správní soud vnímá ve shodě se stěžovatelem jako příliš abstraktní a vzdálené. Nejvyšší správní soud nemá za to, že by z uvedených strategických cílů vyplývalo cokoliv konkrétního pro stavebně-technický rozvoj areálů obou zde řešených nemocnic. Dané cíle proto nelze označit za jednotící prvek, který by specificky propojoval obě plnění. Z koncepte zdravotnictví nijak neplyne, že by existoval konkrétní společný cíl, který by bylo možné považovat za naplněný pouze aktualizací generelů obou nemocnic.

[32] Z obsahu správního spisu je naopak patrné, že k zadání obou zakázek vedly stěžovatele okolnosti, které byly sice v obou případech obdobné, avšak nikoliv společné. Investiční rozvoj obou nemocnic probíhal před zadáním těchto zakázek podle všeho nezávisle na sobě a ve správním řízení nebylo zjištěno, že by se to mělo do budoucna změnit nebo že by například některý z orgánů stěžovatele v určitém okamžiku přijal strategické rozhodnutí prověřit aktuálnost generelů všech nemocnic, jichž je zřizovatelem a

akcionářem, a v návaznosti na to případně připravit jejich aktualizaci či vytvoření nových generelů.

[33] Stěžovatel ve správním řízení doložil (usneseními rady Zlínského kraje z 4. 5. 2015, č. 0377/R10/15, z 17. 9. 2018, č. 0718/R23/18, z 4. 11. 2019, č. 0809/R26/19, a z 9. 3. 2020, č. 0172/R06/20), že původní generel kroměřížské nemocnice k byl zpracován a schválen v květnu 2006 a jeho aktualizace byla zpracována a schválena v květnu 2015. V říjnu 2018 byla v souladu s touto aktualizací zahájena příprava investiční akce „*Rekonstrukce operačních sálů v jižním křídle budovy A*“. Před výběrem zhotovitele projektové dokumentace na tuto investiční akci byl v dubnu 2019 zpracován materiál s názvem „*Zhodnocení medicínsko-ekonomické racionality investiční akce Rekonstrukce operačních sálů v jižním křídle budovy A, Kroměřížské nemocnice, a.s.*“. Právě z tohoto dokumentu vyplynula neaktuálnost navrženého postupu a doporučení k aktualizaci generelu. Výzva k podání nabídky u veřejné zakázky na generel kroměřížské nemocnice byla stěžovatelem uveřejněna dne 3. 2. 2020.

[34] Ve vztahu ke vsetínské nemocnici zároveň stěžovatel doložil (usneseními rady Zlínského kraje z 25. 8. 2014, č. 0615/R16/14, z 27. 1. 2020, č. 0107/R03/20, a z 30. 7. 2020, č. 0568/R19/20), že její původní generel byl zpracován a schválen v září 2007 a jeho aktualizace pak v srpnu 2014. V květnu 2018 byla v souladu s touto aktualizací zahájena příprava investiční akce „*Objekt K – Hemodialýza*“. Následně byl v prosinci 2019 zpracován materiál s názvem „*Posouzení navrženého medicínsko-ekonomického řešení investiční akce: Výstavba centrálního chirurgického pavilonu Vsetínské nemocnice*“, z jehož závěrů fakticky vyplynula potřeba aktualizace generelu. Akce „*Objekt K – Hemodialýza*“ byla poté rozhodnutím Rady Zlínského kraje v lednu 2020 pozastavena.

[35] Ačkoliv je geneze příčin, které vedly k zadání obou veřejných zakázek v mnohém podobná a stěžovatel ve vztahu k oběma nemocnicím historicky činil postupně obdobné kroky, z obsahu správního spisu neplyne, že by se jednalo o společně koordinované jednání vedené společným cílem, který by přesahoval rámec investičního rozvoje každé jednotlivé nemocnice. Zároveň takový cíl či jiný jednotící prvek nelze dovozovat nepřímou z věcné, místní a časové souvislosti obou plnění. Míra naplnění těchto hledisek ani ve svém souhrnu nevypovídá o existenci společného záměru, který by byl naplněn až uskutečněním obou veřejných zakázek. U každého z uvedených faktorů totiž zároveň existuje okolnost, která význam věcné, místní a časové souvislosti částečně oslabuje. Z hlediska časového nedošlo k zadání zakázek bezprostředně po sobě, z hlediska místního jsou oba areály od sebe vzdáleny více než 40 km vzdušnou čarou a z hlediska věcného je u každé zakázky výsledek smlouvy o dílo jedinečný s ohledem na specifika obou areálů. Na jednu stranu tedy obě plnění spolu souvisí časově, věcně i místně, na stranu druhou však nebylo zjištěno nic, co by nasvědčovalo tomu, že se nejedná o pouhou souvislost, nýbrž provázanost obou plnění, a tudíž ve svém souhrnu o funkční celek ve smyslu § 18 odst. 2 věty první ZZVZ.

[36] Nejvyšší správní soud z těchto důvodů dospěl k závěru, že krajský soud i předseda žalovaného dospěli k nesprávnému závěru, že veřejná zakázka na generel kroměřížské nemocnice a veřejná zakázka na generel vsetínské nemocnice tvořily funkční celek ve smyslu § 18 odst. 2 věty první ZZVZ. Ve svém souhrnu se proto nejedná o jedinou veřejnou zakázku, kterou by bylo namístě hodnotit jako podlimitní za použití pravidla obsaženého v § 18 odst. 1 ZZVZ, podle něhož by se předpokládaná hodnota takové veřejné zakázky určila součtem předpokládaných hodnot jejích částí. V důsledku nesprávné aplikace § 18 odst. 2

pokračování

věty první ZZVZ proto neobstojí ani závěr o spáchání přestupku stěžovatele podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, který měl spočívat v nezadání jediné podlimitní veřejné zakázky představující tento funkční celek v některém z druhů zadávacích řízení dle § 3 ZZVZ.

[37] S ohledem na tyto závěry se již Nejvyšší správní soud nezabýval podpůrnou argumentací stěžovatele, podle níž by extenzivní výklad provedený žalovaným měl vést k tomu, že do jediné veřejné zakázky by musela být zahrnuta také veřejná zakázka „Nová krajská nemocnice ve Zlíně – projektová dokumentace“. Netvoří-li veřejná zakázka na generel kroměřížské nemocnice a veřejná zakázka na generel vsetínské nemocnice funkční celek, je zřejmé, že spolu nemohou tvořit ani širší funkční celek zahrnující také další veřejné zakázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Zároveň zrušil také rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, neboť pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí předsedy žalovaného, a to z důvodu jeho nezákonnosti. V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[39] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Stěžovatel měl ve věci úspěch podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Přísluší mu proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[40] Náklady řízení stěžovatele před krajským soudem jsou tvořeny soudním poplatkem za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč. Jeho náklady řízení o kasační stížnosti pak tvoří uhrazený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Ve svém souhrnu tak náklady řízení stěžovatele představují částku 8 000 Kč, kterou je mu žalovaný povinen uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 12. června 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu