



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Krajská zdravotní, a.s.**, IČO: 254 88 627
sídlem Sociální péče 3316/12a, 400 11 Ústí nad Labem
zastoupena advokátem Mgr. Janem Hrazdírou
sídlem Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1

o žalobách proti rozhodnutím ministra pro místní rozvoj č. j. MMR-85138/2023-26 z 20. 12. 2023, č. j. MMR-85118/2023-26 z 20. 12. 2023, č. j. MMR-85154/2023-26 z 21. 12. 2023 a č. j. MMR-85156/2023-26 z 21. 12. 2023

takto:

- I. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj:
č. j. MMR-85138/2023-26 z 20. 12. 2023,
č. j. MMR-85118/2023-26 z 20. 12. 2023,
č. j. MMR-85154/2023-26 z 21. 12. 2023 a
č. j. MMR-85156/2023-26 z 21. 12. 2023
se ruší a tyto věci **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 46 122 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Jana Hrazdíry.

Odůvodnění:

1. Základ sporu.

1. Spor je o to, zda žalobkyně v rámci dvou veřejných zakázek na výstavbu nového pavilonu v Nemocnici Chomutov¹ a v Nemocnici Děčín² a na související práce, zadávaných v otevřeném nadlimitním řízení, postupovala v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „ZZVZ“), a v rozporu s příslušným rozhodnutím o poskytnutí dotace, když:
 - a) Vedle stavebních prací poptávala také dodávky, montáž a instalaci lékařských technologií, konkrétně nábytku běžných místností i operačních sálů, zdravotnických přístrojů (např. zařízení pro překlád pacienta, světla operační a vyšetřovací, sterilizátory, dezinfektory, macerátory, pracovní linky, výlevky, myčky prokládací včetně zavážecích vozíků, drtiče hygienických nádob, koncové prvky medicínálních plynů) a vybavení operačních sálů IT technikou (např. zobrazovací monitory, pracovní stanice PC s monitorem). Tímto jednáním měla žalobkyně v rozporu s § 36 odst. 1 a se zásadou zákazu diskriminace dle § 6 odst. 2 ZZVZ vymezit předmět plnění příliš široce a vytvořit tak bezdůvodné překážky hospodářské soutěže, neboť z účasti v zadávacích řízeních vyloučila potenciální dodavatele, kteří by byli schopni poskytnout pouze dodávku některé z uvedených skupin požadovaného plnění, avšak nikoliv všechny současně.
 - b) Při nastavení požadavků na prokázání kvalifikace v rozporu se zásadou přiměřenosti a zákazem diskriminace dle § 6 odst. 1 a ve spojení s § 36 odst. 1 a § 73 odst. 6 ZZVZ stanovila takové požadavky na prokázání splnění profesní způsobilosti, ekonomické kvalifikace a technické kvalifikace, které ve svém souhrnu a ve vzájemné kombinaci neodpovídaly složitosti a rozsahu veřejných zakázek, v důsledku čehož vytvořila bezdůvodné překážky hospodářské soutěže, neboť tento postup mohl mít vliv na počet obdržených nabídek a následně na výběr nejvhodnější nabídky.
2. Obě veřejné zakázky proběhly shodným způsobem a shodný byl také následující postup správních orgánů. Žalobkyně požádala o vyplacení dotace – v nyní posuzované věci šlo u obou zakázek o platby číslo 2 a 3 –, ale Řídící orgán Integrovaného regionálního operačního programu (dále „**řídící orgán**“ nebo „**ŘO IROP**“) po dokončení administrativního ověření žádostí uplatnil finanční opravu ve výši 10 % nárokovaných částek dotace a vydal opatření podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, o nevyplacení částek 6 826 889,23 Kč (Nemocnice Děčín, žádost o platbu 2), 3 607 354,52 Kč (Nemocnice Děčín, žádost o platbu 3), 6 348 604,29 Kč (Nemocnice Chomutov, žádost o platbu 2) a 5 268 521,55 Kč (Nemocnice Chomutov, žádost o platbu 3).
3. U obou porušení **ad a)** řídící orgán shledal, že je na místě uplatnit opravu ve výši 10 % dotace. Sníženou výši (2 % nebo 5 %) použít nelze, neboť se jednalo o veřejné zakázky zadávané

¹ Veřejná zakázka *Nový pavilon Emergency včetně operačních sálů, centrální sterilizace a jednotek intenzivní péče, Krajská zdravotní, a.s. – Nemocnice Děčín, o.z. – stavební práce II.*

² Veřejná zakázka *Nový pavilon Emergency, COS, vč. JIP a nadzemní spojovací koridor se stávajícím pavilonem D, Krajská zdravotní, a.s. – Nemocnice Chomutov, o.z. – stavební práce II.*

v nadlimitním režimu, u nichž nelze vyloučit jejich přeshraniční význam. Závažnost porušení zvyšuje skutečnost, že příliš široce vymezeným předmětem plnění došlo k omezení účasti některých potenciálních dodavatelů. U obou porušení **ad b)** řídicí orgán považoval za přiměřenou opravu ve výši 5 % dotace, tedy na spodní hranici sazby, jelikož neidentifikoval přímé ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Zohlednil rovněž skutečnost, že do zadávacího řízení bylo podáno šest nabídek (nemocnice Děčín), resp. sedm nabídek (nemocnice Chomutov), a tedy i přes užití omezujících podmínek byla zajištěna minimální míra hospodářské soutěže. Řídicí orgán uvedl, že podle obecných pravidel pro žadatele a příjemce se v případě zjištění vícera porušení výše oprav stanovených za jednotlivá porušení nesčítají a výsledná oprava je stanovena s ohledem na nejzávažnější porušení. Proto stanovil opravu právě ve výši 10 % dotace.

4. Žalobkyně podala proti všem čtyřem opatřením námitky, které ministr čtyřmi shora označenými rozhodnutími shledal nedůvodnými a opatření potvrdil, ztotožniv se s názorem řídicího orgánu. K žalobkyniným námitkám, které zpochybňovaly hodnocení některých kvalifikačních požadavků ze strany řídicího orgánu, ministr uvedl, že na těchto závěrech napadené opatření nespočívá. Zdůraznil, že kvalifikační požadavky byly nepřiměřené jako celek a že žalobkyně nepředložila žádné relevantní podklady prokazující potřebnost právě jejich kombinace.

2. Průběh soudního řízení.

5. Žalobkyně podala proti všem ministrovým rozhodnutím takřka totožné žaloby, lišící se v drobných skutkových detailech a evidované pod sp. zn. 10 A 23/2024, 10 A 24/2024, 10 A 25/2024 a 10 A 26/2024. Ve všech žalobách předeslala, že předmětem obou veřejných zakázek byla výstavba vysoce specializovaného zdravotnického pracoviště, jehož součástí je pavilon urgentního příjmu, systém centrální sterilizace, operační sály a jednotky intenzivní péče, včetně úprav jednoho stávajícího pavilonu. Součástí těchto oddělení jsou superseptické provozy, zabudovaná zdravotnická technika a zejména technické zařízení budov, které je pro tyto provozy specifické a vysoce specializované: vzduchotechnika, silnoproudé a slaboproudé instalace se specifickými požadavky na strukturovanou kabeláž, rozvody medicínálních plynů, potrubní pošta apod. Žalobkyně zdůraznila, že v žádném případě nepoptávala volně stojící nábytek jako židle, stoly, křesla, podstavné chladničky, ani žádné přístroje či IT techniku, jejichž zprovoznění spočívá v pouhém zapojení do zásuvky, připevnění k podlaze či přišroubování na stěnu. Naopak se jedná o komponenty trvale integrované do stavby, které vyžadují instalaci a zabudování do přesně stavebně vymezených prostor a případně napojení na rozvody a jejichž demontáží by stavba jako celek přestala plnit zamýšlenou funkci. Poté se žalobkyně postupně věnovala jednotlivým poptávaným lékařským technologiím, a i pomocí fotografií a nákresů popsala, v čem nedílná propojenost se stavbou spočívá. Pokud by tyto technologie musel dodávat jiný dodavatel, vyžádalo by si to dodatečné stavební úpravy, vyšší náklady na koordinaci prací a rizika prodlení a komplikací při uplatňování odpovědnosti za vady u těch prvků, na nichž by se podílelo více různých dodavatelů. Žalobkyně uvedla, že předmět zakázky vymezila v souladu se svými objektivními praktickými požadavky a v souladu se zásadami ZZVZ. Poukázala rovněž na to, že tyto své konkrétní výhrady vznesla již v průběhu správního řízení, ale správní orgány je nezohlednily a věc posoudily bez její znalosti od stolu, aniž by svá rozhodnutí přezkoumatelně odůvodnily.

6. Totéž platí podle žalobkynina názoru o hodnocení požadavků na prokázání profesní způsobilosti, ekonomické kvalifikace a technické kvalifikace. Žalobkyně stanovila tyto požadavky s ohledem na specifický předmět zakázky a u každého z nich podrobně odůvodnila, proč je nezbytný k ověření dodavatelovy minimální způsobilosti zakázku realizovat. V žádném případě je tak nelze považovat za neobvyklé nebo nepřiměřené rozsahu a složitosti zakázek, což potvrdilo i expertní posouzení, vypracované 21. 9. 2023 Českým vysokým učením v Praze (dále jen „ČVUT“ a „expertiza“), které žalobkyně ve správním řízení předložila. Hodnocení kvalifikačních požadavků ze strany správních orgánů považuje žalobkyně za zcela neodůvodněné a nepřezkoumatelné, neboť není vůbec zřejmé, z jakého důvodu a v jakém rozsahu by měly být tyto požadavky nepřiměřené předmětu plnění zakázky, ať už jednotlivě nebo ve vzájemné souvislosti. Správní orgány se nezabývaly ani jednotlivými požadavky, ani nevysvětlily, jaká kombinace jakých konkrétních požadavků na kvalifikaci měla být nepřiměřená a z jakého důvodu.
7. Za nepřezkoumatelné považuje žalobkyně také odůvodnění výše finančních oprav. Není z něj totiž zřejmé, proč správní orgány považovaly za proporcionální právě sazbu 10 %, a nikoli sazbu 5 % nebo 2 %. Pro tento závěr chybí v rozhodnutích jakýkoli konstruktivní, věcný a logický důvod.
8. Žalovaný ve vyjádřeních k žalobám pouze zopakoval některé pasáže z rozhodnutí řídicího orgánu i ministra a setrval na jejich správnosti.
9. Soud usnesením z 15. 5. 2024 spojil řízení o všech čtyřech žalobách ke společnému projednání pod sp. zn. 10 A 23/2024.
10. Při soudním jednání 18. 6. 2024 oba účastníci stručně zopakovali obsah svých podání a setrvali na svých procesních návrzích.

3. Posouzení věci soudem.

3.1. Podmínky řízení a právní východiska.

11. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, osobou k tomu oprávněnou a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Soud přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí i řízení, která jim předcházela, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
12. Správní soudy opakovaně konstatovaly, že zadavateli svědčí významná míra autonomie ohledně vymezení plnění, které hodlá poptávat, a tedy také ohledně vymezení předmětu veřejné zakázky i podmínek účasti na ní. Předmět veřejné zakázky totiž vychází ze zadavatelových potřeb a může mít nejrozumnější charakter daný povahou plnění, potřebami zadavatele, jeho finančními možnostmi apod. I při tomto vymezení však musí zadavatel dodržet ZZVZ a jeho požadavky musejí být v souladu se základními zásadami upravenými v § 6 tohoto zákona. (Rozsudky NSS č. j. 9 Afs 87/2008-81 z 9. 7. 2009, č. j. 7 Afs 44/2013-37 ze 7. 11. 2013 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 75/2013-109 z 9. 10. 2014.)³ Zadavatel tak při postupu podle ZZVZ musí dodržovat zásady

³ Tato judikatura i některá dále citovaná rozhodnutí pochází z časů dřívějšího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ale je plně aplikovatelná i nadále.

transparentnosti a přiměřenosti (§ 6 odst. 1) a ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace (§ 6 odst. 2).

13. Užití uvedených zásad má vést k naplnění cíle práva veřejných zakázek, tj. zajištění hospodárnosti, efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle bude dosaženo především tím, že smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, budou zadavatelé uzavírat při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. (Rozsudek NSS č. j. 8 Afs 243/2019-33 z 2. 12. 2021 a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 15.) S bezdůvodně neomezovanou a efektivní soutěží dodavatelů souvisí i hospodárnost nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, neboť zadavatelé většinou nehopodaří s vlastními finančními zdroji a nemají tedy v obecné rovině motivaci k tomu, aby postupovali nanejvýš hospodárně; stranou nelze ponechat ani potenciální hrozbu korupce v podobě jakéhokoli druhu zvýhodňování nebo protihodnoty, ať už finanční či politické (rozsudek NSS č. j. 5 As 65/2021-73 z 20. 9. 2022, bod 27).
14. Zároveň platí, že povinnost objasnit skutkový stav stran požadavků na vymezení předmětu zakázky i důvodnosti jednotlivých zadávacích podmínek leží na zadavateli. Jestliže u zcela jednoduché běžné zadávací podmínky postačuje prosté zdůvodnění její potřeby, v ostatních případech má zadavatel povinnost předestřít podrobné, logické a smysluplné odůvodnění, že jím zvolené omezení soutěže bylo důvodné a že by případné alternativy zvolené zadávací podmínky pro něj znamenaly nepřiměřené náklady či obtíže, a svá tvrzení rovněž prokázat (rozsudek NSS č. j. 6 As 338/2021-52 z 13. 2. 2023).
15. Na správním orgánu rozhodujícím o opravě za porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky pak je, aby posoudil, zda je zadavatelovo odůvodnění zadávacích podmínek s právě popsányými zásadami v souladu. Nároky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu přitom vyplývají z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něž se v odůvodnění uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
16. K požadavkům na přezkoumatelnost správních rozhodnutí správní soudy setrvale judikují, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen u nejzávažnějších vad, v jejichž důsledku skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek právních důvodů, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS z 21. 12. 2006), nevypořádá všechny zásadní odvolací námitky (rozsudek NSS č. j. 8 Afs 66/2008-71 z 19. 12. 2008) či neuvede důvody, proč nepovažuje argumentaci účastníka řízení za důvodnou a jeho námitky za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS z 14. 7. 2005). Nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů pak může být rozhodnutí zatížené vadami skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec byly nějaké důkazy provedeny.

3.2. Vymezení předmětu veřejné zakázky.

17. Podle § 35 věty první ZZVZ *zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem.*

18. Soud souhlasí s ministrem, že ZZVZ vnímá dělení zakázek na menší části jako obecně žádoucí postup. Podle důvodové zprávy „[v]hodné dělení se považuje za nástroj umožňující přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám. Zájem na usnadnění účasti malých a středních podniků bylo ostatně jedním z důvodů, proč byly evropské předpisy o veřejných zakázkách revidovány. Dělení velkých veřejných zakázek se považuje za posilující hospodářskou soutěž. Je nutné však upozornit, že současně platí, že části veřejné zakázky se zadávají v režimu odpovídajícímu součtu jejich předpokládaných hodnot, a to bez ohledu na skutečnost, zda jsou tyto části zadávány v jednom nebo více zadávacích řízeních (§ 18 odst. 1)“.⁴ Navzdory tomu je rozdělení veřejné zakázky na jednotlivé části stále pouze zadavatelovou možností, nikoli povinností.⁵
19. Je však třeba mít na paměti, že i tady se uplatní zákaz diskriminace. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace je přitom třeba považovat i postup, když zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku takovým vymezením jejího předmětu, že ji mohou splnit toliko někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), již by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilí (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 75/2013-109 z 9. 10. 2014). Obdobným projevem diskriminace pak je kumulace spolu nesouvisejících plnění, která omezuje v možnosti ucházet se o plnění veřejné zakázky ty dodavatele, kteří jsou schopni dodat jen dílčí část takové „uměle“ sloučené veřejné zakázky. Dodavatelé jsou následně nuceni rezignovat na účast v zadávacím řízení nebo podávat nabídku společně s jinými dodavateli, případně nuceně využívat služeb poddodavatelů, což deformuje hospodářskou soutěž mezi dodavateli. Takové slučování zakázek je zakázáno.⁶ V naposled citovaném rozsudku Krajský soud v Brně uvedl: „Jestliže by zadavatel vymezením veřejné zakázky, konkrétně spojením nesouvisejících plnění, mohl porušit základní zásady zadávacího řízení, musí předmět veřejné zakázky vymezit buď úžeji, nebo umožnit podávání nabídek na části veřejné zakázky. Je-li jedinou možností, jak dosáhnout dodržení zásady zákazu diskriminace, rozdělení veřejné zakázky, a tuto možnost ZVZ výslovně připouští, je třeba takový postup (rozdělení veřejné zakázky z důvodu zabránění diskriminace) považovat za postup ZVZ uložený (obdobně v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18.9.2014 ve věci sp. zn. 30 Af 80/2012).“ V nedávné době se shodně vyjádřil NSS např. v rozsudku č. j. 7 As 71/2023-38 z 31. 5. 2024.
20. Při rozhodování, zda je vhodné požadované plnění popsat v rámci jednoho zadávacího řízení, nebo by mělo být vypsáno více zadávacích řízení, by zadavatel měl zohlednit jednak možné dopady jeho postupu na hospodářskou soutěž, jednak možnou oddělitelnost jednotlivých součástí plnění, tedy praktické dopady rozdělení zakázky na její následné plnění (jako celku, který je zadáván po částech), např. prodražení veřejné zakázky, komplikovanou koordinaci plnění jednotlivých dodavatelů, provázanost dílčích plnění s návazností na omezení možnosti uplatnit odpovědnost za vady dílčích plnění.⁷ NSS to v rozsudku č. j. 4 As 337/2018-84 z 19. 11. 2020 shrnul tak, že „zadavatel bude povinen [rozdělit veřejnou zakázku na části] za situace, kdy to povaha předmětu zakázky umožňuje, a kdy by zároveň nerozdělení veřejné zakázky na části mohlo mít v důsledku omezení konkurence mezi

⁴ Důvodová zpráva k ZZVZ, sněmovní tisk č. 637/0, 7. volební období, dostupná na www.psp.cz.

⁵ Podešva, V. – Sommer, L. – Votrubec, J. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2023; komentář k § 35.

⁶ Šebesta, M. – Novotný, P. – Machurek, T. – Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022; komentář k § 35.

⁷ Srov. oba výše citované komentáře k § 35.

dodavateli vliv na výběr nejvhodnější nabídky. [44] Pokud tedy zadavatel přistoupí ke spojení souvisejících plnění do jedné veřejné zakázky, jako tomu bylo v posuzované věci, musí se zároveň zabývat tím, zda v rámci této veřejné zakázky není nutno využít možnosti k jejímu rozdělení na dílčí části, a to tak, aby vymezený rozsah předmětu plnění nepřiměřeně nezužoval okruh potenciálních dodavatelů. Požadavek na rozdělení veřejné zakázky na dílčí části zpravidla vyvstane u plnění, která jsou v obchodní praxi běžně dodávána samostatně, čímž bude otevřena možnost i pro nabídky těch dodavatelů, kteří nemohou dodat všechna plnění. Naopak u plnění, u nichž je dána vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost, takový požadavek zpravidla nevystane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění.“ (podtrhl městský soud).

21. Skutková zjištění řídicího orgánu ohledně předmětu zakázky se nacházejí na stranách 6 jeho rozhodnutí: „[V]e zde posuzovaném případě byly v rámci shora vyjmenovaných dodávek předmětem plnění veřejné zakázky rovněž položky, které zcela zjevně lze oddělit od samotné stavby a zároveň s ní nejsou žádným způsobem přímo a trvale spojeny. Jinými slovy řečeno, nevyžadovaly instalaci a zabudování do přesně stavebně vymezených prostor. Jedná se zejména (nikoliv však výlučně) o samostatně stojící nábytek, sterilizátory, macerátory, vyplachovače a desinfikátory ložních mís, mycí stoly či monitory a pracovní stanice a ozvučení. Za plnění neoddelitelné od stavby totiž zjevně nelze považovat takové položky, které vyžadují toliko zapojení do elektriny (potažmo zřízení zásuvky), zajištění přívodu vody či napojení na odpad. Obdobně je tomu v případě přístrojů, které je pouze nutné připevnit k podlaze, neboť tyto lze bezpochyby následně opět demontovat, případně nahradit jinými přístroji, a to bez toho, aby byla ovlivněna funkčnost stavby jako celku.“
22. Žalobkyně na tato velmi stručná zjištění reagovala na stranách 2-14 námitek proti opatření řídicího orgánu. Zdůraznila, že řídicí orgán zjevně hodnotil věc bez znalosti jejího faktického stavu a v podstatě jednou větou odmítl její relevantní odůvodnění obsažené v námitkách proti výsledku administrativního ověření žádosti o platbu. Dotační orgány jsou přitom povinny zohlednit konkrétní okolnosti případu a své rozhodnutí řádně odůvodnit. Žalobkyně následně vyložila, že výpočetní technika dodávaná v části videointegrace není volně stojící technika zapojitelná do zásuvky, ale zařízení pevně zabudované do stěn operačních sálů. Výřezy ve stěnách jsou provedeny na konkrétní položky a další části instalace se nacházejí na obou stranách stěn. Výroba, dodávka a montáž operačních sálů není možná bez současné dodávky těchto konkrétních prvků, kabeláž se instaluje již během hrubé stavby a celek představuje certifikovaný systém pracující s daty pacienta, v němž nelze oddělit koncové prvky pevně spojené se stavbou od kabeláže. V opačném případě by nebylo možné systém provozovat.
23. Žalobkyně zdůraznila, že předmětem zakázky nebyl žádný samostatně stojící nábytek (židle, stoly, křesla) nebo přístroje, jejichž instalace se omezuje na postavení na stůl a zapojení do zásuvky, jak naznačuje řídicí orgán. Součástí dodávek jsou pouze vestavné pracovní linky a sestavy speciálního zdravotnického vestavěného kovového nábytku, jež jsou pevně a neoddelitelně spojeny se stavební konstrukcí budovy. Tyto položky tak bylo třeba instalovat ještě před dokončením silnoproudých a slaboproudých rozvodů či vnitřních instalací (podhledů) a byly podmínkou kolaudačního souhlasu. Obdobně je to s vyšetřovacími a operačními svítidly, která v žádném případě nestojí samostatně a nemají pohyblivý přívod. Žalobkyně tak poptávala pouze dodávky nezbytné pro zprovoznění pavilonu v rámci specifik zdravotního zařízení.

24. Pokud je o specializované přístrojové vybavení, žalobkyně poukázala na to, že dezinfektory a macerátory jsou pevně spojené se stavbou a každý konkrétní typ má umístěn odpad v jiné výšce a v jiném místě, jiné jsou též průměry i připojení na rozvody. Pokud by je žalobkyně poptávala samostatně, jednotlivé místnosti by musely být po dokončení opět předělávány, včetně nových odkladů, elektrorozvodů, rozvaděčů a celé délky kabeláže z důvodu rozdílného jištění. To vše s rizikem, že by se přístroje do daných prostorů vůbec nevešly. Také sterilizátor je připojen pevně na potřebná média a vyžaduje poměrně přesnou a specifickou stavební připravenost, jelikož navazuje na kazetový podhled apod. Pozdější instalace by bezesporu vyžadovala zásah do dokončeného díla předchozího dodavatele, což by mělo vliv na záruční podmínky, cenu atd. Totéž víceméně platí o předkládacím zařízení, jehož nosné prvky a přívody elektrické energie jsou ukotveny v nosných prvcích konstrukcí.
25. Tato tvrzení žalobkyně doplnila celkem 10 fotografiemi a nákresey, které zachycují jednotlivé části vybavení a způsob jejich vestavění nebo ukotvení do stavebních konstrukcí, v některých případech i v jednotlivých stádiích stavby, takže jsou vidět jednotlivé kroky tohoto procesu.
26. V doplnění námitek žalobkyně dále předložila expertizu ČVUT. Na otázku, zda jsou shora uvedené (ale i některé další) dodávky pevně spojeny se stavbou, expertiza odpověděla: „*Ze stavebně-technického a technologického hlediska se zjevně jedná o zabudované lékařské technologie pevně spojené se stavbou nemající tudíž charakter majetku movité povahy (tj. nejde o běžné „přenosné“ a bez zásadních destrukčních dopadů demontovatelné a ihned jinde zprovoznitelné komponenty).*“ Z tohoto důvodu je nutné zpracovat dodavatelskou dokumentaci v souladu s montážními podmínkami příslušné zdravotnické techniky (ukotvení, vývody elektro silnoproud, slaboproud, přípojku TUV a SV, odpady, stlačený vzduch, medicínální plyny apod.), která se podle výrobce liší, a to dokonce včetně ev. zatížení na jednotlivé konstrukce. ČVUT dále uvedlo, že není standardní, aby investor poptával tyto dodávky samostatně, dochází k tomu „*jen ve zcela výjimečných případech zpravidla nižších rozsahů a fin. objemů.*“ Použilo příměr se situací, jako by u automobilu po havárii jeden servis rovnal karosérii, druhý vykonával klempířské práce, třetí lakýrnické, čtvrtý mechanické opravy a výměny, pátý elektroinstalaci a šestý přezkoumal kola a dělal geometrii. ČVUT shrnulo, že pokud by zdravotnická technika byla dodávána v samostatném výběrovém řízení, vedlo by to k mnoha problémům: změnové listy, vícepráce se zpožděními na zadavatelské straně, problémy s překrývajícími a nezřejmými zárukami, a tyto problémy by se v případě montáže a zkušebního provozu po dokončení stavby ještě znásobily. Takto vše koordinuje vybraný dodavatel i s jednoznačnými zárukami a jasnou odpovědností za vzniklé kolize. V opačných případech „*s pravděpodobností rovnající se zde téměř jistotě dochází v podobném postupu bez zřejmého „generálního dodavatelství“ k četným kolizím a rizikům zde popsáným se všemi negativními technicko-ekonomickými důsledky.*“
27. Ministr v napadených rozhodnutích poměrně výstižně shrnul judikатурní východiska i teoretické závěry pro posouzení věci. Při jejich aplikaci na žalobkynin případ pak shledal, že „*i když na rozdíl od použité rozhodovací praxe jsou poptávané dodávky v některých případech zabudovány do operačních sálů, nejsou to dodávky nezbytné pro provedení těchto stavebních prací. Příměr zadavatele, že při aplikaci názoru ŘO IROP by bylo nutné zadávat zvlášť i např. dodávku vzduchotechniky nebo koncových prvků topné soustavy, tak neobstojí, neboť ŘO IROP své výtky směřuje pouze proti konkrétním specifickým dodávkám (zejm. lékařské technologie), nikoliv samotným dodávkám potřebným pro naplnění předmětu stavební části veřejné zakázky. Navíc toto zadavatelem zmiňované rozdělení by nikterak neovlivnilo okruh dodavatelů, neboť*

všichni relevantní dodavatelé jsou z běžné praxe schopní a zvyklí tyto dodávky zajistit. Naopak zajištění dodávky např. lékařské technologie není plněním běžně poskytovaným v rámci stavebních prací, a ovlivňuje tak potenciální okruh dodavatelů.“ (s. 13).

28. Ministrovi lze přisvědčit, že rozdělení předmětu zakázky na stavební práce a dodávky lékařských technologií by rozšířilo okruh potenciálních dodavatelů o ty, kteří jsou schopni dodat jen jednu z těchto částí (s. 13 a 14 rozhodnutí nahoře). Z citované judikatury však vyplývá, že tato okolnost není jediným kritériem, které zadavatel musí zvažovat při rozhodování, zda předmět zakázky rozdělí; nepostačí tak poukázat na to, že by rozdělení zakázky posílilo hospodářskou soutěž. Druhým obligatorním kritériem je oddělitelnost jednotlivých plnění a faktické důsledky, které by rozdělení zakázky pro zadavatele mělo.
29. Žalobkyně netvrdila, že rozdělení veřejné zakázky na části zvýší náklady na koordinaci prací a způsobí prodlžení „jednoznačně a ve všech případech“ (s. 13 napadených rozhodnutí). Její argumentace směřovala výhradně k jejímu vlastnímu případu, a právě jeho okolnostmi se měl ministr zabývat. Není přitom pravda, že by žalobkyně na podporu svých argumentů nepředložila „žádné relevantní podklady“ (tamtéž). Její námitky proti opatření řídicího orgánu, včetně jejich doplnění a expertizy ČVUT, se soustředily právě na popis konkrétních okolností, kvůli nimž by dodávky lékařských technologií od jiného subjektu způsobily organizační, finanční i právní těžkosti. Existence takových komplikací je podle názoru soudu na bílé dni i laikovi bez jakýchkoli odborných znalostí, a ministrův lakonický poukaz na možnost „nastavení vhodných smluvních podmínek“ nemůže vyvrátit několik desítek stran žalobkyniny argumentace. Dodávky od různých dodavatelů by jistě bylo možné smluvně upravit, ale právě za cenu větší organizační komplikovanosti a s ní možná spojeného prodlžení, vyšších nákladů a větších rizik (např. při reklamaci vad dílčích plnění) pro žalobkyni, která právě takto odůvodňuje neehospodárnost a nelogičnost takového postupu.
30. Ministr na straně 17 svých rozhodnutí shledal, že „položky, které vyžadují toliko zapojení do elektriny (potažmo zřízení zásuvky), zajištění přívodu vody či napojení na odpad, nelze považovat za plnění neoddělitelné od stavby. V posuzovaném případě přitom byly v rámci dotčených dodávek předmětem plnění rovněž položky, které zcela zjevně lze oddělit od samotné stavby a zároveň s ní nejsou žádným způsobem přímo a trvale spojeny, resp. nevyžadovaly instalaci a zabudování do přesně stavebně vymezených prostor. Jednalo se zejména (nikoli však výlučně) o samostatně stojící nábytek, sterilizátory, macerátory, vyplachovače a desinfikátory ložních mís, mycí stoly či monitory a pracovní stanice a ozvučení. Tato argumentace, podle níž byl příjemce oprávněn požadovat veškerá vymezená plnění v rámci jedné veřejné zakázky nerozdělené na části tedy neobstojí, neboť se jednalo o plnění, která od sebe bylo možno oddělit.“ Jde však o text takřka doslova zkopírovaný ze strany 6 prvostupňových rozhodnutí, který nijak nereaguje na žalobkyninu obsáhlou argumentaci a důkazy dokládající, že uvedené vybavení vyžadovalo instalaci a zabudování do přesně stavebně vymezených prostor a nepostačovalo pouhé zapojení do elektriny, zajištění přívodu vody a napojení na odpad. Ministr nenabídl vůbec žádné věcné argumenty vyvracející žalobkyniny námitky. Stejně tak neuvedl ani jediný příklad volně stojícího nábytku, jenž měl být součástí předmětu zakázky, přestože žalobkyně v námitkách výslovně uvedla, že žádný takový nábytek nepoptávala. Úlohou soudu přitom není jako první zkoumat zadávací dokumentaci a hodnotit povahu jednotlivých poptávaných položek; to bylo v rozsahu potřebném pro vypořádání žalobkyniných námitek úkolem správních orgánů. Podporu pro ministrův závěr neposkytuje ani expertiza ČVUT, na kterou se na straně 17 svých rozhodnutí odvolává. Ta

sice nevyloučila, že ve „*zcela výjimečných případech zpravidla nižších rozsahů a fin. objemů*“ mohou být uvedené dodávky poptávané samostatně, ale zároveň zdůraznila, že to není standardní (s. 6 expertizy). Citovaná judikatura přitom požadavek na rozdělení veřejné zakázky na dílčí části dovozuje u plnění, která jsou v obchodní praxi „běžně dodávána samostatně“. O takový případ se v nynější věci dle expertizy zjevně nejedná a ministr neuvedl, o co opírá své opačné přesvědčení.

31. Řídící orgán ve svých rozhodnutích poukázal na částečně podobný případ posuzovaný v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 45/2016-123 z 24. 1. 2018. V něm soud vyhodnotil jako potenciálně diskriminační vymezení zakázky, jejíž předmět zahrnoval stavební práce i dodávky lékařské technologie a zařízení stravovacího provozu. Mezi zdravotnickou techniku byla zahrnuta i centrifuga, ruční plnička tekutin, myčka a sušička laboratorního skla či lednička. Jako součásti stravovacího provozu byly poptávány například světelná informační tabule, elektrická multifunkční pánve či čtečky čipových karet. Podle názoru městského soudu se již na první pohled jedná o podstatně odlišné případy, neboť naposled uvedené přístroje patří právě mezi ty typické, které postačí jen zapojit do elektřiny a připojit k vodě či odpadu, zatímco žalobkyně u jí poptávaných technologií dokládá opak.
32. Žalobkyně tedy konkrétně a podrobně vysvětlila, proč podle jejího názoru povaha předmětu zakázky neumožňovala její rozdělení na několik částí, jinými slovy, proč by negativní praktické dopady rozdělení zakázky na následné plnění zakázky převážily nad jistým omezením hospodářské soutěže. Na podporu svých tvrzení předložila důkazy: nákresy z projektové dokumentace, fotografie, expertizu ČVUT. Ministrovým úkolem pak bylo přezkoumatelně posoudit, jestli žalobkynino stanovisko obстоjí. Ministr ve svých rozhodnutích opakovaně konstatoval, že žalobkyniny argumenty nemohou převážit nad veřejným zájmem na dodržení co možná nejširší veřejné soutěže (s. 13 uprostřed, s. 16 dole, s. 17 dole, s. 18), ale vypořádání těchto argumentů se omezilo na doslovné opakování obecných pasáží z prvostupňového rozhodnutí, které žalobkyně věcně zpochybňovala, a na dezinterpretaci expertizy ČVUT. Zohlednil sice – ve velmi hrubých rysech – dopady na hospodářskou soutěž, ale naprosto pominul aspekt faktické oddělitelnosti jednotlivých plnění a objektivních důvodů pro jejich společné zadání v rámci jedné veřejné zakázky, tedy toho, nakolik jsou dodávky lékařských technologií stavebně a funkčně spojeny se stavbou, jež byla rovněž předmětem zakázky, a jaké dopady by mělo případné rozdělení zakázky na její následné plnění. Citace jiných rozhodnutí ÚOHS nebo NSS nemohou toto odůvodnění nahradit, jelikož ministr neodůvodnil, že se jedná o skutkově obdobné věci, resp. nijak nevyvrátil žalobkyninu konkrétní obranu, že o takové věci nejde. Právě na toto jeho pochybení žalobkyně v žalobách upozorňuje, a soud shledal napadená rozhodnutí v tomto ohledu nepřezkoumatelná.

3.3. Přiměřenost kvalifikačních požadavků.

33. Podle § 36 odst. 1 ZZVZ *nesmí být zadávací podmínky stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodně překážky hospodářské soutěže*. Podle § 73 odst. 6 ZZVZ platí, že *pokud zadavatel požaduje prokázání ekonomické nebo technické kvalifikace, musí v zadávací dokumentaci přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky stanovit, která kritéria ekonomické nebo technické kvalifikace požaduje a minimální úroveň pro jejich splnění*.
34. Prokazování kvalifikace v procesu zadávání veřejných zakázek obecně slouží k vyloučení pochybností, že dodavatel bude schopen řádně – tedy v požadované kvalitě a včas – dodat

předmět plnění veřejné zakázky. Význam kvalifikace vždy roste se složitostí a rozsahem veřejné zakázky a její stanovení je v zájmu zadavatele; je třeba zajistit, aby nabídku podali pouze uchazeči způsobilí (kvalifikovaní) ke splnění veřejné zakázky. Posouzení, zda zadavatelem předestřené důvody k omezení hospodářské soutěže na základě nastavení kvalifikace ob stojí jako přiměřené, je primárně posouzením právním, které vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů. (Srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 65/2021-73 z 20. 9. 2022 nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 104/2023-30 z 21. 12. 2023, bod 36). Přitom platí, že „čím podrobnější a přísnější požadavky zadavatel zvolí, tím vyšší nároky budou kladeny na jejich odůvodnění“ (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 69/2012-55 z 28. 2. 2013, bod 25).

35. NSS již v rozsudku č. j. 9 Afs 87/2008-81 z 9. 7. 2009 konstatoval: „Zadavatel podle předmětu veřejné zakázky volí konkrétní další kvalifikační kritéria, kterými vymezuje odpovídající úroveň způsobilosti dodavatele poskytnout, dodat nebo provést předmět veřejné zakázky. Pokud ve vztahu k veřejné zakázce dospěje k závěru, že splnění dalších kvalifikačních kritérií není nutné, nemusí jejich prokazování požadovat vůbec. Pokud však dospěje k závěru opačnému, musí pečlivě vážit, jaké minimální kvalifikační požadavky jsou pro provedení jím zadávané veřejné zakázky nezbytné. Musí se přitom vyvarovat všech požadavků, které s předmětem zadávané zakázky nesouvisí věcně či bezprostředně. Na druhou stranu je zadavatel povinen, v rámci dodržení principu transparentnosti, stanovit určité prahové hodnoty, které konkrétněji specifikují zadavatelem stanovená kvalifikační kritéria. Stanovení kvalifikačních kritérií proto může omezit výběr potencionálních dodavatelů, to je však možné pouze tehdy, je-li to odůvodněno objektivními okolnostmi, navíc tyto požadavky musí být vždy přiměřené ve vztahu k druhu, rozsahu a složitosti veřejné zakázky.“ (Podtržení doplněno.) Postup v rozporu s těmito zásadami představuje skrytou formu nepřipustné diskriminace, jelikož do zadávacího řízení se mohou přihlásit toliko někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), již by jinak byli bývali k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilí (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS z 5. 6. 2008). Nepřiměřenost stanovených kritérií přitom nelze předem a obecně stanovit, je nutno ji vždy vykládat se zřetelem ke konkrétnímu případu (obdobně rozsudek NSS č. j. 8 Afs 243/2019-33, bod 15).
36. Oba správní orgány ve svých rozhodnutích správně shrnuly shora popsaná právní východiska, ale selhaly v jejich aplikaci na posuzované případy.
37. Řídící orgán popsal skutková zjištění na stranách 16 a 17 svých rozhodnutí. Žalobkynino pochybení spatřoval v tom, že „požaduje detailně specifikované referenční zakázky s přílišnou kvalifikací, resp. rovněž nadměrnou kumulaci a kombinaci konkrétních požadovaných specifických charakteristik referenčních staveb (např. konkrétní vymezení klasifikace staveb dle CZ-CC, včetně požadavku na výstavbu/rekonstrukci operačního sálu a současně na dodávky a montáže přístrojového vybavení či zdravotnických prostředků), jakož také doložení většího množství autorizací dodavatele (byť až vybraného), či počtu osob, u nichž se dokládá osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci a rovněž poměrně podrobně specifikované referenční zakázky (přičemž jedna osoba nemůže zastávat více pozic).“ Konstatoval, že ačkoli dílčí požadavky nemusí být vždy nutné v rozporu se ZZVZ, odporuje mu jejich soubor jako celek. Žalobkyně totiž požadovala mimo jiné „2 různá živnostenská oprávnění, 6 různých dokladů o autorizaci, dále seznam alespoň 3 referenčních stavebních prací, přičemž stavební práce, které byly předmětem jedné z těchto referencí, musely splňovat další, zadávací dokumentací stanovené (výše zmíněné), podrobně specifikované požadavky. Součástí alespoň jedné této referenční zakázky přitom musela být dodávka a montáž přístrojového vybavení či zdravotnických prostředků v

hodnotě alespoň 2 mil. Kč bez DPH[...] předložení seznamu techniků vč. prokázání jejich odborné způsobilosti dle pravidel stanovených v této části zadávací dokumentace. Součástí realizačního týmu musel přitom být mj. specialista dodávek a montáže přístrojového vybavení a zdravotnických prostředků s požadavkem na odpovídající referenci [...]. U všech členů realizačního týmu kromě koordinátora BOZP zadavatel navíc požadoval dokončené vysokoškolské vzdělání, přičemž u obou specialistů se mělo jednat výlučně o vzdělání v magisterském studijním programu.“

38. Žalobkyně na stranách 14-32 námitek vyčetla řídicímu orgánu, že rezignoval na jakékoli věcné odůvodnění, pouze ocitoval náhodná rozhodnutí správních soudů a ÚOHS, aniž je jakkoli vztáhl na posuzované zakázky, a jeho postup je tak nepřezkoumatelný. Řídicí orgán podle jejího názoru neuvedl jediný konkrétní argument, přestože podrobné odůvodnění přdestřela již v námitkách proti výsledku administrativního ověření žádosti o platbu. Následně se z opatrnosti vyjádřila ke všem zmíněným kvalifikačním požadavkům a vysvětlila, co ji vedlo k jejich volbě.
39. Požadavek na živnostenská oprávnění pro předmět podnikání „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ a „projektová činnost ve výstavbě“ vyvěral z toho, že předmětem zakázky byly stavební práce při demolici stávajících objektů a výstavbě nového pavilonu, a vybraný dodavatel měl zpracovat také dokumentaci skutečného provedení stavby a projektovou dokumentaci pro změnu stavby před dokončením. Nutnost změny stavby před dokončením přitom byla u Nemocnice Děčín deklarována již v okamžiku zahájení zadávacího řízení, jelikož u 4. NP bylo změněno účelové určení. U Nemocnice Chomutov pak byla tato nutnost již v tomto okamžiku očekávána.
40. Požadavek na celkový obrat za tři poslední účetní období ve výši 400 milionů Kč odrážel předpokládanou hodnotu veřejné zakázky 481 mil. Kč a dosahoval pouze 41,6 % limitu stanoveného v § 78 odst. 2 ZZVZ.
41. Žalobkyně požadovala, aby dodavatel realizoval v posledních 10 letech a) alespoň jednu zakázku spočívající v pracích při výstavbě nebo rekonstrukci budovy nemocnice nebo nemocnice s poliklinikou nebo budovy zdravotnického střediska, polikliniky či odborného zdravotnického zařízení nebo budovy střediska péče o matku a dítě v hodnotě alespoň 150 mil. Kč bez DPH, která zahrnovala výstavbu nebo rekonstrukci alespoň jednoho operačního sálu a současně dodávky a montáže přístrojového vybavení či zdravotnických prostředků v hodnotě alespoň 2 mil. Kč bez DPH, b) alespoň dvě zakázky, jejichž předmětem byla realizace stavebních prací v hodnotě alespoň 100 mil. Kč u každé takovéto zakázky. Tento požadavek byl dle jejího přesvědčení odůvodněn značnými specifiky výstavby zdravotnických zařízení (a operačních sálů) z hlediska jejich prostorové dispozice a technologického zařízení (např. požadavky na vzduchotechniku, elektroinstalaci, rozvody medicínálních plynů, hygienické standardy, přípravy prostor pro instalaci zdravotnické techniky apod.). Žalobkyně též poukázala na dlouhé zvolené časové období (10 let) a podotkla, že požadovaná zkušenost dosahovala pouze cca 2/5 předpokládané hodnoty zakázky.
42. Ohledně požadavků na profesní kvalifikaci *hlavního stavbyvedoucího* (zejm. VŠ vzdělání v oblasti stavebnictví nebo středoškolské vzdělání stavebního zaměření zakončené maturitou; doklad o autorizaci pro obor mosty a inženýrské konstrukce nebo pro obor pozemní stavby, popřípadě obdobnou kvalifikaci; kontinuální praxe 10 let; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při obdobné zakázce o hodnotě alespoň 100 mil. Kč), *zástupce*

hlavního stavbyvedoucího (shodné jako u hlavního stavbyvedoucího, ale praxe postačovala v délce 5 let), *specialisty na silnoproudé instalace* (zejm. VŠ vzdělání v oblasti elektrotechniky nebo stavebnictví, doklad u autorizaci pro obor technika prostředí staveb, specializace elektrotechnická zařízení, popřípadě obdobná kvalifikace; kontinuální praxe pět let v oblasti silnoproudé instalace; doložitelná praxe související s elektrorozvody; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při typově shodné zakázce), *specialisty dodávek a montáže přístrojového vybavení a zdravotnických prostředků* (zejm. VŠ vzdělání, kontinuální praxe v této pozici alespoň pět let; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při typově shodné zakázce) a *koordinátora BOZP* (zejm. kontinuální praxe v této pozici alespoň pět let; osvědčení o vykonané zkoušce z odborné způsobilosti nebo periodické zkoušce; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při typově shodné zakázce o hodnotě alespoň 100 mil. Kč) žalobkyně konkrétně odůvodnila nezbytnost každého jednoho kvalifikačního požadavku zejména poukazem na specifika a význam dané zakázky i specifika práce poptávaných specialistů a rizika, která by plynula z nedostatku odbornosti při provádění zakázky (str. 18-26 námitek). Žalobkyně zdůraznila, že splnění požadavku na předchozí praxi na obdobné zakázce postačovalo buď u hlavního stavbyvedoucího, nebo u jeho zástupce, a ohradila se proti tvrzení, že všichni kromě koordinátora BOZP museli mít VŠ vzdělání: u hlavního stavbyvedoucího a jeho zástupce to není pravda.

43. K požadavku na šest různých dokladů o autorizaci u členů realizačního týmu (resp. pět u Nemocnice Chomutov) žalobkyně předložila, že jejich předložení postačovalo až k okamžiku převzetí staveniště. Zdůraznila, že jednotlivé požadavky formulovala výlučně v návaznosti na předmět zakázky a byly nezbytné pro schopnost splnit zakázku v odpovídající kvalitě a k ochraně veřejných zájmů ve výstavbě. Autorizace pro pozemní stavby je u nového objektu pozemního stavitelství logická. Obor mosty a inženýrské konstrukce nebo statika a dynamika staveb je nezbytný s ohledem na demolici stávajícího objektu i na specifický charakter nové výstavby. Obor technika prostředí staveb je legitimní a přiměřený vzhledem k dodávkám vzduchotechniky, chlazení, vytápění a zásobování teplem, rozvodu topných a chladících médií, medicínálních plynů apod. Obor technologická zařízení staveb byl zcela důvodný s ohledem na množství techniky a technologických zařízení (např. rozvodné sítě, veřejné osvětlení, požárně bezpečnostní zařízení). Obor geotechnika (požadovaný pouze u Nemocnice Děčín) byl nezbytný, jelikož stavba je realizována na výrazně svažitém pozemku a očekávaly se složité geologické podmínky. Požadavek na osvědčení o vykonané zkoušce z odborné způsobilosti nebo periodické zkoušce je pak logickým vyústěním toho, že žalobkyně je podle § 14 zákona č. 309/2006 Sb. povinna zajistit účast koordinátora BOZP. Nakonec žalobkyně poukázala na to, že požadovanými autorizacemi disponují v České republice vysoké stovky až tisíce osob, a omezení hospodářské soutěže tak nepřichází v úvahu.
44. Podle expertizy ČVUT, předložené žalobkyní spolu s doplněním námitek, nelze souhlasit s tím, že by kvalifikační požadavky byly nepřiměřené ve vztahu ke složitosti a rozsahu zakázky: „[U] zakázek tohoto rozsahu (jednotlivě až 1,5 mld. Kč) je k vlastnímu zhotovení [totiž] třeba kooperace mnoha firem (formou sdružení, či subdodávek), neboť reálně na našem trhu momentálně není žádná stavební firma, která by zakázku tohoto rozsahu po stránce odbornosti byla schopna kapacitně a i specializačně zajistit pouze svými zaměstnanci, a to i bez lékařských technologií.“ ČVUT též konstatovalo, že „[t]ým sestávající se ze čtyř osob [...] je z hlediska objemu zakázky naprosto minimální (standardní penzum obsazenosti na podobných zakázkách je obvykle tým minimálně 10-15 příslušně kvalifikovaných osob. [...] Taktéž z hlediska

požadované kvalifikace [členů realizačního týmu] je požadavek odpovídající rozsahu a složitosti zakázky a těchto osob tam bude pracovat mnohem více.“

45. Ministr v napadených rozhodnutích (s. 15) uvedl, že „jako přiměřené neobstojí např. duplicitní požadování živnostenských oprávnění, když tato se navzájem subsumují, popř. velké množství referenčních zakázek či velké množství členů realizačního týmu, popř. množství dílčích požadavků k prokázání. V podrobnostech lze zároveň odkázat na rozhodovací praxi citovanou ŘO IROP v opatření, ze které vyplývá, že přiměřenost kvalifikace se posuzuje nejen s ohledem na dílčí podmínky, ale i jak všechny kvalifikační podmínky ve vzájemné kombinaci mohou působit na omezení relevantního trhu. Příjemce v námitkách brojí proti závěrům ŘO IROP, z nichž se v první řadě podává, že kvalifikační požadavky byly nepřiměřenými shledány ve svém souhrnu a ve vzájemné kombinaci. K nepřiměřenosti některých dílčích požadavků se ŘO IROP vyjadřoval pouze nad rámec tohoto závěru, a tedy na těchto závěrech napadené opatření nespočívá. I když se tak příjemce v rámci odůvodnění námitek podrobně věnuje každému dílčímu kritériu, která jsou dle jeho názoru v rámci předmětu veřejné zakázky přiměřená, nemění to nic na skutečnosti, že v jejich vzájemné kombinaci působí jako nedůvodná překážka relevantních dodavatelů se zadávacího řízení účastnit, a to i v kombinaci s nepřiměřeně širokým předmětem plnění. Ostatně sám příjemce se ke kvalifikačním požadavkům jako celku nevyjádřil a nezdůvodnil potřebu jejich kumulace, a to již k prokázání kvalifikace.“
46. Ministr (stejně jako řídicí orgán) považoval za nepřiměřené ty kvalifikační požadavky týkající se části plnění, která podle jejich názoru vůbec neměla být součástí zakázky (zejména dodávek lékařských technologií). Tato úvaha je v jádru logická, ale obstála by jedině tehdy, pokud by předmět zakázky skutečně byl nepřipustně široký. Tento závěr správních orgánů však soud shledal v části 3.2 rozsudku nepřezkoumatelný, a totéž tak nutně platí o popsáných úvahách ohledně kvalifikačních požadavků.
47. Správní orgány opakovaně uvedly, že účelem kvalifikačních požadavků je „garantovat účast dodavatelů především odborně schopných realizovat předmět veřejné zakázky v požadovaném rozsahu a kvalitě, nemůže však být zneužíván jako garanční institut vyvracející potenciální rizika plnění. Pokud zadavatel využívá kritéria technické kvalifikace k tomu, aby nepřiměřenými požadavky vyseletoval pouze jím definovanou míru „kvalitních a ověřených“ dodavatelů, pak takový postup není možný“ (s. 16, ale také 14 a 19 napadených rozhodnutí a s. 18 rozhodnutí řídicího orgánu). Toto tvrzení je samo o sobě bezobsažné. Žalobkyně svůj postoj opírá o to, že každý jeden její kvalifikační požadavek byl nezbytný k tomu, aby byl vybraný dodavatel s to dokončit zakázku řádně, a že šlo tedy o nepodkročitelné minimum, a pro toto své tvrzení nabídl konkrétní důvody. Jestliže každý jednotlivý požadavek odpovídá naprostému minimu schopností dodavatele, bez nichž nelze zakázku realizovat v nezbytné kvalitě a včas, jak tvrdí žalobkyně, pak podle názoru soudu není třeba nijak dále vysvětlovat, v čem žalobkyně spatřuje potřebu kumulace těchto požadavků. Řídicí orgán dokonce poznamenal, že kombinace žalobkyniných požadavků „nevede k prokázání zkušeností dodavatelů či jeho realizačního týmu s konkrétním plněním, resp. s konkrétní odbornou činností“ (s. 16 jeho rozhodnutí), ale toto značně radikální tvrzení nijak blíže nerozvedl. Ministr pak na žalobkyninu argumentaci odpověděl pouze shora citovaným neurčitým konstatováním. Živnostenská oprávnění v něm označil za duplicitní, ale neuvedl, která má na mysli, a stejně tak nespecifikoval, která z nich a v jakém rozsahu se překrývají. Řídicí orgán na s. 18 a 19 svých rozhodnutí vyčetl žalobkyni také to, že u dokladu o autorizaci pro obory „statika a dynamika staveb“ a „technika a prostředí staveb“ by postačovalo prokázání způsobilosti v rozsahu autorizovaný technik; požadavek na výkon

činnosti koordinátora BOZP odporuje § 14 odst. 2 zákona č. 309/2006 Sb., podle nějž osoba koordinátora nesmí být propojena se zhotovitelem; polemizovat by se podle jeho názoru dalo o požadavku na oprávnění k podnikání v oboru „projektová činnost ve výstavbě“, jelikož jehož potřeba při plnění zakázky byla vázána na nejistou podmínku. Všechny tyto výtky (s výjimkou naposled uvedené u Nemocnice Chomutov) žalobkyně v námitkách zpochybnila: požadovaný doklad v rozsahu autorizovaný technik podle jejího názoru vůbec neexistuje; požadavek na výkon činnosti koordinátora BOZP zákonu neodporuje, jelikož tato osoba nebude členem dodavatelova realizačního týmu; její argumentace ohledně živnostenského oprávnění je zachycena v bodě 39 tohoto rozsudku. Ministr na tyto námitky v napadených rozhodnutích nijak věcně neodpověděl, naopak uvedl, že „na těchto závěrech napadené opatření nespočívá.“ Ani tato zjištění tedy nemohou odůvodnit výrok napadených rozhodnutí.

48. Ministr žalobkyniny konkrétní námitky naprosto přešel a ve shodě s řídicím orgánem uzavřel, že kvalifikační požadavky „ve své vzájemné souvislosti“ a „jako celek“ byly nepřiměřené (s. 16, 18 a 19 prvostupňových rozhodnutí, s. 19 ministrových rozhodnutí). Je třeba souhlasit se správními orgány, že „[n]a kvalifikaci v celém jejím souhrnu je třeba pohlížet nejen pohledem oprávněnosti jejího použití co do jednotlivých kritérií, ale je třeba ji posuzovat také v celém kontextu a souhrnu všech podmínek zadavatele, které v rámci kvalifikace stanovil.“ (s. 15 napadených rozhodnutí). Takové posouzení – i přes opakovaně zdůrazněnou potřebu jeho provedení – však v napadených rozhodnutích chybí. V žádném případě za ně nelze považovat naprosto neurčité prohlášení, že počet referenčních zakázek, členů realizačního týmu či dílčích požadavků k prokázání „je velký“ (srov. citaci shora), a to tím spíš, že jde o počet nízkých jednotek. Řídicí orgán dále konstatoval, že „i mírnější kvalifikační požadavky by zajistily, aby se o veřejnou zakázku ucházel objektivně kvalifikovaný dodavatel, který je schopný předmět plnění veřejné zakázky realizovat“ (s. 18 jeho rozhodnutí), ale toto tvrzení neopřel o žádná skutková zjištění, zejména neuvedl, jaké konkrétní požadavky byly nadbytečné (s výjimkou těch několika uvedených v předchozím odstavci, která neobstála). Stejně tak ministr nevysvětlil, kombinace jakých konkrétních kvalifikačních požadavků měla být nepřiměřená a z jakého důvodu tomu tak mělo být. Závěry správních orgánů tak v tomto ohledu představují pouhá tvrzení, věcně nepodložené subjektivní dojmy, které hypoteticky mohou, ale také nemusejí být správné (to soud v tuto chvíli nemůže hodnotit), z hlediska nároků na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu však neobstojí. Vůbec z nich totiž není zřejmé, na základě jakých skutečností k nim správní orgány dospěly a jakými úvahami se při tom řídily.
49. Žalobkyně podrobně popsala, proč jsou jednotlivé zadávací podmínky z jejího pohledu přiměřené velikosti, složitosti a technické náročnosti předmětu zakázky a jaké objektivní věcné důvody ji vedly k jejich formulaci. Opodstatněnost svých tvrzení doložila též expertizou ČVUT. Správní orgány se však touto argumentací věcně nezabývaly a nevysvětlily, proč žalobkynino stanovisko neobstojí. Jejich závěry jsou tak i v tomto ohledu nepřezkoumatelné.
50. Ministrovi je třeba naopak přisvědčit, že přiměřenost zadávacích podmínek ani nenarušení hospodářské soutěže nelze bez dalšího dovodit z toho, že v zadávacím řízení bylo podáno šest, resp. sedm nabídek. Pokud by totiž předmět zakázky byl vymezen nepřipustně široce a kvalifikační požadavky byly nepřiměřeně vysoké, nebylo by možno vyloučit, že někteří další potenciální dodavatelé byli z možnosti podat přihlášku vyloučení a že by některý z nich nabídl nižší cenu. Pro shledání pochybení přitom postačuje pouze potenciální vliv na výběr

nejvhodnější nabídky (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 120/2013-156 z 26. 3. 2015 nebo rozsudek NSS č. j. 6 As 47/2019-37 z 31. 5. 2019).

4. Závěr a náklady řízení.

51. Žalobkyně v průběhu správního řízení konkrétně a podrobně vyložila důvody, které z jejího pohledu ospravedlnily vymezení předmětu zakázky zahrnující kromě stavebních prací také dodávky lékařských technologií a které neumožňovaly rozdělení zakázky na dílčí části. Stejně tak popsala věcné důvody, které ji vedly k formulaci jednotlivých kvalifikačních požadavků, bez jejichž splnění by podle jejího názoru vybraný dodavatel nebyl schopný zakázku řádně realizovat. Svá tvrzení podepřela fotografiemi, nákresy i expertizou ČVUT. Ministr (ale totéž platí v zásadě také o řídícím orgánu) sice víceméně správně shrnul zákonnou úpravu i východiska jejího výkladu obsažená v judikatuře, ale rezignoval na jejich aplikaci na posuzované případy. Z jeho rozhodnutí nelze zjistit, proč považoval žalobkyniny námitky za nedůvodné. Jeho závěry tvoří z velké části toliko věcně nepodložená tvrzení, která soud nemůže přezkoumat, protože není zřejmé, z jakých skutkových zjištění a úvah vyplývají. Řídící orgán sice uvedl i pár konkrétních příkladů kvalifikačních podmínek, které považoval za nepřiměřené, avšak ty žalobkyně věcně zpochybnila a ministr její námitky řádně nevypořádal. Soud v tuto chvíli nemůže posoudit, zda žalobkyně porušila povinnosti plynoucí z ZZVZ. To je úkolem správních orgánů, které jej dosud nesplnily. Z toho důvodu by bylo nadbytečné zabývat se nyní tím, zda žalovaný stanovil finanční opravu v přiměřené výši. Soud tak zrušil napadená rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a všechny věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude jeho úkolem opětovně posoudit, zda žalobkyně při vymezení předmětu zakázky a při stanovení kvalifikačních požadavků porušila povinnosti stanovené ZZVZ, a to při zohlednění všech jejích podání a důkazů, a pokud dospěje ke stejnému závěru jako v nyní posuzovaných rozhodnutích, řádně odůvodnit, jak ke svému závěru dospěl a proč žalobkynina tvrzení a důkazy neodůvodňují jí zvolený postup. Při tom bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
52. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za každou ze čtyř žalob a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 9 100 Kč [tarifní hodnota při spojení čtyř věcí dle § 12 odst. 3 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) činí 200 000 Kč]: převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby a účast na soudním jednání 18. 6. 2024 [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), g)], paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto tří úkonů (§ 13 odst. 4) a částkou 5 922 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %, neboť žalobkynin zástupce vykonává advokacii jako společník advokátní kanceláře, jež je registrována k placení DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Pro úplnost soud podotýká, že při výpočtu náhrady nákladů řízení ve spojených věcech je nutno použít § 12 odst. 3 tarifu na všechny úkony právní služby učiněné v souvislosti s řízením, bez ohledu na to, že věci byly spojeny až v jeho průběhu (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 96/2009-87 z 21. 7. 2010). Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činí 34 122 Kč a náklady řízení celkem 46 122 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je

žalobkyni v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 18. června 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu