



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **Krajská zdravotní, a. s.**, IČO 25488627
sídlem Sociální péče 3316/12A, 400 11 Ústí nad Labem – Severní Terasa
zastoupená advokátem Mgr. Janem Hrazdirou
sídlem Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha 1 – Nové město

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj ČR**, IČO 66002222
sídlem Staroměstské nám. 932/6, 110 00 Praha 1 – Staré město

o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 16. 11. 2023, č. j. MMR-76758/2023-26,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 16. 11. 2023, č. j. MMR-76758/2023-26, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Hrazdiry, advokáta.

Odůvodnění:

- I. **Vymezení sporu a napadené rozhodnutí**

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

1. Napadeným rozhodnutím ministr pro místní rozvoj rozhodl o námitkách žalobkyně proti opatření poskytovatele dotace ze dne 5. 4. 2023 (dále jen „Opatření“ či „prvostupňové rozhodnutí“), kterým nebyla dle ustanovení § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), za porušení části III, odst. 1, bod 2 podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 16. 12. 2021, č. j. 98722/2021-55/1, ve znění pozdějších změn vyplacena žalobkyni částka 1 155 536,76 Kč, tj. část dotace ve výši 10 % z částky dotace určené k financování veřejné zakázky nárokové v žádosti o platbu CZ.06.6.127/0.0/0.0/21_121/0016320/2022/001/POST (dále jen „žádost“). Žalovaný ministr ve výroku I. svého rozhodnutí shledal opatření oprávněným a námitky žalobkyně proti opatření poskytovatele dotace neshledal důvodnými. Výrokem II. potvrdil opatření poskytovatele dotace uvedené ve výroku I., tj. snížení dotace o částku ve výši 1 155 536,76 Kč, s tím, že uvedená částka nebude příjemci vyplacena s konečnou platností.
2. Předmětem sporu je to, zda žalobkyně v rámci veřejné zakázky s názvem „*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.*“ (dále jen „veřejná zakázka“) postupovala v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, když:
 - vedle stavebních prací poptávala také další dodávky (nábytku, zdravotnických přístrojů a vybavení a vybavení IT technikou), a zda tím vymezila předmět zakázky příliš široce a vytvořila tak bezdůvodné překážky hospodářské soutěže ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách, a
 - zda 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 zákona o veřejných zakázkách 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.
3. Poté, co Centrum pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „CRR“) shledalo ve svém Stanovisku shora uvedená pochybení, žalobkyně proti nim podala odůvodněné námitky, kterými se domáhala opravy těchto zjištění ve Stanovisku CRR. Řídící orgán Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „ŘO IROP“), jehož roli vykonává žalovaný, po dokončení administrativního ověření Žádosti uplatnil finanční opravu ve výši 10 % nárokové částky dotace a vydal opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel.
4. I proti opatření ŘO IROP podala žalobkyně námitky, které ministr napadeným rozhodnutím shledal nedůvodnými a opatření potvrdil.
5. Ministr napadené rozhodnutí postavil na posouzení, že v dané věci k pochybení došlo tím, že žalobkyně požadovala plnění v rámci jedné veřejné zakázky nerozdělené na části, čímž porušila povinnosti dodavatele dodržovat při svém postupu zásadu zákazu diskriminace, resp. zákazu vytvářet bezdůvodné překážky účasti dodavatelů v hospodářské soutěži. Současně širokými a nepřiměřenými požadavky na kvalifikaci dodavatelů pro účely hodnocení nabídek také vytvořila podmínky pro omezení nabídek potenciálních dodavatelů ucházet se o veřejnou zakázku. Uvedené důvody pochybení žalovaný v napadeném rozhodnutí pod označeními „Zjištění A.1“ a „Zjištění A.2.“ podpořil výklady z rozhodnutí správních soudů (Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu) a obecně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

pojednáním o smyslu a podmínkách dělení předmětu veřejné zakázky a významu přiměřenosti stanovení kvalifikačních podmínek. Citoval z expertního posudku Znaleckého ústavu Fakulty stavební Českého vysokého učení technického (dále také „expertní posudek ČVUT“ či „expertiza ČVUT“) k předmětnému zadávacímu řízení a přes stanoviska tohoto posudku, že se jedná o specifické technologie pevně spojené se stavbou, konstatoval, že v rámci předmětu zakázky – stavebního záměru existují položky, které nelze považovat za neoddělitelné od samotné stavby. Nevešel tedy na argumentaci žalobkyně, že byla oprávněna požadovat veškerá vymezená plnění v rámci jedné veřejné zakázky. Ke stanovisku ve vztahu k zadaným kvalifikačním požadavkům ve svém oponentním posouzení konstatoval, že v kontextu celé zakázky se požadavky na splnění prokázání kvalifikace jeví jako zcela nepřiměřené, když i mírnější kvalifikační požadavky by zajistily, aby se o veřejnou zakázku ucházel objektivně kvalifikovaný dodavatel.

6. K námitkám žalobkyně mířícím do hodnocení některých kvalifikačních požadavků ze strany ŘO IROP uvedl, že na těchto závěrech napadené opatření nespočívá, jelikož kvalifikační požadavky byly nepřiměřené jako celek a žalobkyně nepředložila žádné relevantní podklady prokazující potřebnost právě jejich kumulace.
7. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně při zadávání veřejné zakázky postupovala v rozporu s ust. § 36 odst. 1 ve spojení se zásadou zákazu diskriminace obsaženou v ust. § 6 odst. 1 a 2 a § 73 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách, když vymezila předmět zakázky příliš široce a nastavila nepřiměřené kvalifikační požadavky na potenciální dodavatele, které neodpovídaly předmětu, složitosti a rozsahu veřejné zakázky.

I. Žaloba a vyjádření žalovaného

8. Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou. Nesouhlasila s názorem žalovaného na potřebu dělení zakázky s důsledky omezení účasti některých potenciálních dodavatelů a s posouzením nepřiměřenosti nastavení kvalifikačních požadavků u předmětu zakázky. Rozporovala, že by se v otevřeném nadlimitním řízení dopustila porušení zákona o veřejných zakázkách.
9. V žalobě uvedla, že předmětem veřejné zakázky byla výstavba vysoce specializovaného zdravotnického pracoviště se specializovanou technikou, že předmět plnění nevymezila příliš široce a že nešlo plnění oddělit od stavby Nového pavilonu Emergency Nemocnice Chomutov. Zdůraznila, že nepoptávala žádný volně stojící nábytek ani žádné přístroje či IT techniku, jejichž zprovoznění spočívá v pouhém zapojení do zásuvky, připevnění k podlaze či přišroubování na stěnu. Jediným nábytkem v zakázce byly vestavné pracovní linky včetně zadních krycích desek a sestavy speciálního zdravotnického vestavěného kovového nábytku. Předmětem zakázky byly tedy pouze položky vyžadující instalaci a zabudování do přesně stavebně vymezených prostor a případné napojení na rozvody, trvale integrované do stavby, jejichž demontáž by způsobila, že by stavba přestala plnit zamýšlenou funkci. Jednotlivé poptávané technologie následně žalobkyně popsala a přiložila jejich fotografie. Tvrdila, že dodání jiným dodavatelem by si vyžádalo vyšší náklady na dodatečné stavební úpravy a koordinaci prací, riziko prodlení a negativní dopad na záruční a jiné smluvní závazky. Žalobkyně uvedla, že předmět zakázky vymezila v souladu se svými objektivními praktickými požadavky a v souladu se zásadami zákona o veřejných zakázkách. Upozornila, že správní orgány tyto její výhrady nezohlednily, když je vznášela již ve správním řízení, její věc posoudily bez její znalosti „od stolu“, aniž by svá rozhodnutí odůvodnily přezkoumatelným způsobem. Žalobkyně dále tvrdila, že i požadavky na prokázání profesní

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

způsobilosti i ekonomické a technické kvalifikace stanovila s ohledem na specifický předmět zakázky a každý z požadavků odůvodnila. Jsou opodstatněné a přiměřené a v žádném případě neomezují hospodářskou soutěž. Potvrdil to i expertní posudek Znaleckého ústavu Fakulty stavební Českého vysokého učení technického, se kterým správní orgány nesprávně polemizovaly a samy hodnotily tyto požadavky zcela neodůvodněně a nepřezkoumatelně, když ani nevysvětlily, které kombinace požadavků měly být nepřiměřené a z jakého důvodu. Žalobkyně označila za nepřezkoumatelné také odůvodnění výše finanční opravy, jelikož z něj nelze seznat, proč správní orgány považovaly za proporcionální právě 10% sazbu a nikoliv sazbu nižší.

10. Žalovaný ve vyjádřeních k žalobám pouze zopakoval některé pasáže z rozhodnutí řídicího orgánu i ministra a setrval na jejich správnosti.
11. Účastníci řízení souhlasili s projednáním žaloby a rozhodnutím ve věci bez nařízení ústního jednání, žalobkyně tak učinila v důsledku toho, že městský soud vyhověl žalobkyni v jiných obdobných věcech.

II. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v mezích 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.
13. Žaloba je důvodná.
14. Soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v uvedených dvou rovinách sporu, nejprve k otázce dělitelnosti veřejné zakázky a poté až k otázce nastavení kvalifikačních požadavků v zadávacím řízení, neboť považuje za výchozí a logické v první řadě postavit na jisto, zda žalobkyně v dané věci oprávněně v zadávacím řízení poptávala předmět zakázky jako jeden nedělitelný specifický celek či nikoliv. To proto, že pokud by šlo o výstavbu zdravotnického zařízení s náročností nejen na stavební práce, ale i na zabudovávání lékařské technologie a o případ neoddělitelnosti této specifické technologie pevně spojené se stavbou, pak kvalifikační požadavky s náročností tak, jak je zhodnotil i expertní posudek ČVUT, vycházejí z kooperace více subjektů odpovídající rozsahu a složitosti zakázky, by vyžadovaly nové posouzení. Stručně řečeno na přezkoumání oprávněnosti oddělitelnosti předmětů zakázky záviselo až jako druhotné přezkoumání, zda žalobkyní zadané kvalifikační požadavky byly či nebyly ve vztahu k předmětu zakázky přiměřené.
15. Městský soud se v této věci neodchýlil od východisek přezkumu, které učinily jiné senáty tohoto soudu v dalších případech žalobkyně, týkajících se jiných žádostí o platbu ve vztahu k obdobným předmětům zakázek – projektům zdravotnických zařízení ve věci žalob vedených pod sp. zn. 10 A 23/2024-80 (rozsudek ze dne 18. 6. 2024) potvrzený závěrem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2025, č. j. 5As 187/2024-36.
16. Správní soudy ve své rozhodovací praxi totiž již 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. I při tomto vymezení však musí zadavatel dodržet zákon o veřejných zakázkách a jeho požadavky musejí být v souladu se základními zásadami upravenými v § 6 tohoto zákona (srov.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

rozsudky NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-81 a ze dne 7. 11. 2013, č. j. 7 Afs 44/2013-37 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2014, č. j. 62 Af 75/2013-109), konkrétně jde o zásadu transparentnosti a přiměřenosti (§ 6 odst. 1) a ve vztahu k dodavatelům o zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace (§ 6 odst. 2). Souladný postup s těmito zásadami má vést k zajištění hospodárnosti, efektivity a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky, k čemuž je žádoucí, aby zadavatelé zajistili hospodářskou soutěž a konkurenční prostředí mezi dodavateli (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 Afs 243/2019-33). V případě omezování této soutěže zadávacími podmínkami má zadavatel povinnost předestřít podrobné, logické a smysluplné odůvodnění takového omezení, včetně vysvětlení, proč by případné alternativy pro něj znamenaly nepřiměřené náklady či obtíže (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2023, č. j. 6 As 338/2021-52).

17. Soulad odůvodnění zadávacích podmínek s uvedenými zásadami pak posuzuje správní orgán rozhodující o opravě za porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky. Nároky na toto odůvodnění pramení z ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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.
18. Protože v dané věci je žalobkyní uplatňována námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, a to ve vztahu k oběma sporným otázkám, bylo na soudu (a to vzhledem k povaze namítané vady i z moci úřední), aby posoudil zejména oprávněnost žalobních námitek, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s opakovanými a konkrétními námitkami žalobkyně proti opatření ŘO IROP.
19. Správní soudy k požadavkům na přezkoumatelnost správních rozhodnutí, mimo jiné, i setrvale judikují, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je na místě, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63), nevypořádá všechny zásadní odvolací námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71) či neuvede důvody, proč nepovažuje argumentaci účastníka řízení za důvodnou a jeho námitky za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005). 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.
20. Pro účely posouzení námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městský soud vyšel nejprve z rámce právní úpravy a dále ze skutkové podstaty projektu, který je předmětem veřejné zakázky.
21. Podle ustanovení § 35 věty první zákona o veřejných zakázkách zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem.
22. Podle důvodové zprávy k zákonu o veřejných zakázkách „[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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

skutečnost, zda jsou tyto části zadávány v jednom nebo více zadávacích řízeních (§ 18 odst. 1)“. Dělení zakázek na menší části považuje i soud, ve shodě s ministrem, za obecně žádoucí postup, který však nelze vnímat bez dalšího jako povinnost zadavatele.

23. Nutné je neopomíjet zákaz diskriminace, přičemž formou nepřipustné diskriminace je i vymezení předmětu veřejné zakázky takovým způsobem, že ji mohou splnit toliko někteří z potenciálních dodavatelů, než by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilí (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2014, č. j. 62 Af 75/2013-109), a to i kumulací spolu nesouvisejících plnění, která omezuje potenciální dodavatele, kteří by byli schopni dodat jen dílčí část takové „umělé“ sloučené veřejné zakázky. Tito menší potenciální dodavatelé jsou takovým vymezením předmětu veřejné zakázky ze soutěže buď zcela vyloučeni, nebo nuceni se spojovat s dalšími dílčími potenciálními dodavateli nebo využívat služeb subdodavatelů. Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 9. 10. 2014, č. j. 62 Af 75/2013-109, 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)“, což následně potvrdil i NSS ve svém rozsudku ze dne 31. 5. 2024, č. j. 7 As 71/2023-38.*
24. Při úvaze nad vhodností (ne)rozdělování zadávacích řízení by měl zadavatel zohlednit nejen možné dopady svého postupu na hospodářskou soutěž, ale i praktické dopady rozdělení zakázky na její následné plnění (např. její prodražení, komplikovanou koordinaci dodávání jednotlivých plnění od více dodavatelů, případně dopady na odpovědnost za vady). Nejvyšší správní soud toto shrnul ve svém rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84, následovně: *„zadavatel bude povinen [rozdělit veřejnou zakázku] za situace, kdy to povaha předmětu zakázky umožňuje, a kdy by zároveň nerozdělení veřejné zakázky na části mohlo mít v důsledku omezení konkurence mezi dodavateli vliv na výběr nejvhodnější nabídky. 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.“*
25. ŘO IROP uvedl na straně 6 svého opatření (prvostupňového rozhodnutí) tato skutková zjištění ohledně předmětu zakázky: *„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, vyplachovače a desinfikátory, sterilizátory, mycí a dezinfekční automaty či monitory a ozvučení. Za plnění neoddělitelné 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

přípevnit k podlaze, neboť tyto lze bezpochyby následně opět demontovat, případně nahradit jinými přístroji, a to bez toho, aby byla ovlivněna funkčnost stavby jako celku.“ Žalobkyně tomuto oponovala s tím, že ŘO IROP se neseznámil s předmětem plnění a své závěry formuluje toliko na obecných domněnkách a podle ní „je zcela zjevné minimálně z přiložených fotografií a výkresů, že předmět dodávky je zabudován a jeho dodávka a montáž jiným dodavatelem by způsobila vícenáklady na úpravu již provedeného díla s předpokládaným negativním dopadem na záruční a jiné smluvní závazky generálního dodavatele stavby“. Žalobkyně vyčerpávajícím způsobem vysvětlila neoddělitelnost plnění pro konkrétní předměty plnění, u nichž ŘO IROP implikoval oddělitelnost do samostatné veřejné zakázky, a doložila k těmto vysvětlením i 6 fotografií a 3 zákresy, které zachycují jednotlivé části vybavení a způsob jejich vestavění nebo ukotvení do stavebních konstrukcí. Na stranách 2–13 námitek proti opatření žalobkyně vyložila povahu vybavení zdravotnického zařízení, zejména specifiku instalace výpočetní techniky a prvků potřebných k výrobě, dodávce a montáži operačních sálů, vybavení vyšetřovacími a operačními svítidly a přístrojového zdravotnického vybavení, včetně náročnosti napojení elektrorozvodů, rozvaděčů a kabeláže. Přitom zdůraznila poměrně přesnou specifickou stavební připravenost.

26. Žalobkyně dodala na podporu svých námitek i expertní posudek Znaleckého ústavu Fakulty stavební Českého vysokého učení technického. 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 běžně ‚přenosné‘ a bez zásadních destrukčních dopadů demontovatelné a ihned jinde zprovoznitelné komponenty)“.* ČVUT v expertíze 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“.* Shrnuje, že pokud by zdravotnická technika byla dodávána v samostatném výběrovém řízení, vedlo by to k mnoha problémům: změnové listy, vícepráce se zpožděními na zadavatelově 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 popsáním se všemi negativními technicko-ekonomickými důsledky“.*
27. Ministr ale přesto došel v napadeném rozhodnutí k závěru, že zabudovávané dodávky nejsou nezbytné pro provedení stavebních prací, a proto měla být plnění rozdělena, s tím, že jde o diskriminaci dodavatelů, kteří nejsou schopni poskytnout jak stavební práce, tak lékařské technologie. Soud přisvědčuje tomu, že rozdělením předmětů zakázky by došlo k rozšíření okruhu potenciálních dodavatelů, to však, jak vyplývá z výše uvedeného výkladu Nejvyššího správního soudu, není jediným rozhodným kritériem, které má zadavatel při tomto rozhodnutí zvažovat. Jak žalobkyně, tak i ČVUT ve svém expertním posudku poukazují právě na kritérium druhé, a sice na podmíněnost, provázanost a závislost potřebných plnění pro realizaci projektu a logickou neoddělitelnost jednotlivých plnění. Expertiza potvrdila praktický přínos nedělené zakázky a na druhé straně i rizika a problémy po případ dílčích samostatných výběrových řízeních. Jestliže ministr oponuje, že by negativní důsledky vyřešilo nastavení vhodných smluvních podmínek, pak je otázkou, jak by dílčí smluvní podmínky u různých subjektů a jejich plnění s dělenou profesní zdatností byly naplňovány, vzájemně koordinovány a organizačně zajištěny tak, by nedošlo k překrývání problémů, vyšším

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

nákladům a k nejednoznačné či složité odpovědnosti za dohotovený projekt. Ministr tak uvedeným obecným návodem, nikterak promyšleným či doloženým, dostatečně nevypořádal věcné námitky žalobkyně, která nikoliv nepřesvědčivě, vzhledem k celku a specifitě projektu, odůvodňovala, proč vyhodnotila možné rozdělení veřejné zakázky jako ne hospodárné a nelogické.

28. Ministr v napadeném rozhodnutí navíc opakoval v částech takřka doslovně znění prvostupňového rozhodnutí, aniž by v něm jakkoli reflektoval novou rozsáhlou argumentaci žalobkyně podloženou důkazy, kterou uvedla v námitkách; navíc ani neuváděl konkrétní příklady ke svým tvrzením o „pouhém zapojení položek do elektřiny“ či „volně stojícím nábytku“. Soudu nepřísluší, aby přejímal úkol správních orgánů spočívající ve zkoumání zadávací dokumentace a hodnocení povahy jednotlivých poptávaných položek. Judikatura příklánějící se k požadavku rozdělovat veřejné zakázky, na kterou se ministr odkazoval, není pro věc žalobkyně přílehavá, neboť se zde zjevně nejedná o plnění, která jsou v obchodní praxi „běžně dodávána samostatně“. Relevantní není ani rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 24. 1. 2018, č. j. 31 Af 45/2016-123, jelikož řešil případ, kdy dodávky lékařské technologie a zařízení stravovacího provozu spočívaly právě v položkách, které typicky postačí pouze zapojit do elektřiny, k vodě či odpadu, přičemž žalobkyně u zde sporných položek dokládá opak.
29. Soud je náhledu, že žalobkyně dostatečně konkrétně i podrobně vysvětlila, včetně podpoření své argumentace důkazy, proč podle jejího názoru povaha předmětu veřejné zakázky neumožňovala její rozdělení na více částí, respektive proč by negativní praktické dopady takového rozdělení převážily nad argumentem posílení hospodářské soutěže. Úkolem ministra bylo přezkoumatelně posoudit, zda argumentace žalobkyně obстоjí, či nikoliv. Ten však toliko opakoval, že její argumenty nemohou převážet nad veřejným zájmem na dodržení co možná nejširší hospodářské soutěže a omezil se pouze na opakování obecných pasáží z prvostupňového rozhodnutí a právních výkladů soudů, aniž by konkrétně zhodnotil individuální skutkový stav v této věci, tj. podobu projektu, jeho účel, stavebně technologickou obsažnost a aniž by náležitě vypořádal argumenty žalobkyně podpořené dokonce expertním posudkem ČVUT, který se právě přílehavě vyjadřoval k *neběžným* komponentům projektu a reflektoval složitost a rozsah předmětné zakázky. Ministr se vyhnul hodnocení namítané stavební a funkční svázanosti stavebního objektu, jeho vybavení a dodávek lékařských technologií z hlediska jejich funkční oddělitelnosti a praktických dopadů, které by mohlo vyvolat jejich rozdělení do více veřejných zakázek. Nepostačí řešerše rozhodovací praxe a judikatury a pouhý apel jen na to, že argumenty žalobkyně nemohou převážet nad veřejným zájmem co nejširší hospodářské soutěže, pokud případy z této praxe ministr neprovázal s případem žalobkyně a nezabýval se její argumentací v tomto individuálním případě. Soud tedy co do první otázky sporu o oddělitelnost veřejné zakázky shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatečné vypořádání námitek žalobkyně a pro nedostatek odůvodnění skutkového stavu věci.
30. V druhé rovině sporu správní orgány žalobkyni vytýkaly nepřiměřenost kvalifikačních požadavků v rámci zadávacích podmínek.
31. Soud v této otázce vyšel z následujících zákonných ustanovení.
32. Podle ustanovení § 36 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách nesmí být zadávací podmínky stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Podle § 73

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

odst. 6 téhož zákona 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.

33. Z ustálené praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stanovení kvalifikačních podmínek pro dodavatele je nutné k zajištění, že bude vybrán dodavatel způsobilý veřejnou zakázku plnit; tyto požadavky je však nutné odůvodnit, a to tím zevrubněji, čím jsou kladené požadavky přísnější a podrobnější (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 1 Afs 69/2012-55). Vždy je nutné uvažovat, jaké jsou minimální nezbytné kvalifikační požadavky, a vyvarovat se přidávání takových, které s předmětem zadávané zakázky bezprostředně či věcně nesouvisí, neboť by mohlo jít o skrytou formu nepřipustné diskriminace (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-81).
34. Jak již bylo v úvodu tohoto rozsudku naznačeno, posouzení přiměřenosti zadávaných kvalifikačních požadavků záviselo na vyhodnocení sporu o předmět zakázky, tedy na vyhodnocení, zda jde o veřejnou zakázku tak, jak je žalobkyní prezentována jako celek či zda jsou dány podmínky pro její rozdělení na samostatně funkční oddělitelné části. Podmíněnost kvalifikačních předpokladů předmětem zakázky vyplývá také z hodnocení pozitivních i negativních aspektů v expertním posudku.
35. Žalobkyně v dané věci na str. 13–31 námitek rozsáhle vysvětlovala své požadavky na profesní kvalifikaci členů realizačního týmu v návaznosti na předmět zakázky s ohledem na množství techniky a technologických zařízení včetně požadavku na referenční zakázky z důvodu specifiky zdravotnických zařízení (a operačních sálů). Zdůraznila formulaci požadavků výlučně v návaznosti na předmět zakázky, které byly nezbytné pro schopnost splnit zakázku v odpovídající kvalitě a k ochraně veřejných zájmů ve výstavbě.
36. Protože ŘO IROP i ministr však ve svých rozhodnutích nedostatečně a nepřezkoumatelně vyhodnotily předmět zakázky, bez přihlédnutí k namítané specifikaci skutkového stavu projektu, neobstojí prozatím ani jejich závěry ohledně širokých a nepřiměřených kvalifikačních požadavků žalobkyně v zadávací dokumentaci. Žalobkyní vyzdvihovaný aspekt nedělitelnosti jednotlivých plnění a jeho posouzení byl i pro úvahy žalovaného a ministra v otázce odpovídajících kvalifikačních požadavků zcela klíčový. Oba správní orgány opakovaně uváděly, že žalobkyně požadovala přílišnou kvalifikaci a nadměrnou kumulaci a kombinaci konkrétních charakteristik referenčních staveb. Zdůrazňovaly, že přestože dílčí požadavky nemusí být nutně v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, odporuje mu jejich soubor jako celek. Je však otázkou, zda kvalifikační kritéria stanovená v zadávací dokumentaci právě nereflektují potřeby profesních způsobilostí s ohledem na celek veřejné zakázky, na její případnou nedělitelnost. V tomto směru se však ministr, a také logicky v důsledku svého náhledu na dělitelnost zakázky, námitkové argumentaci nevěnoval vůbec a omezil se na konstatování obecných skutečností. Předtím ŘO IROP v prvostupňovém rozhodnutí i v této otázce toliko citoval jiná rozhodnutí, neprovázel je však s případem žalobkyně. Nekonkrétnost a rezignace na věcné odůvodnění závěrů ŘO IROP žalobkyně v námitkách vytýkala a jednotlivé kvalifikační požadavky odůvodnila.
37. I ČVUT ve svém expertním posudku uvádí, že nelze souhlasit s tím, že by kvalifikační požadavky byly nepřiměřené, konkrétně k tomu uvedlo: „[U] zakázek tohoto rozsahu (...) je k vlastnímu zhotovení třeba kooperace mnoha firem (formou sdružení, či subdodávek), neboť reálně na našem trhu momentálně není žádná stavební firma, která by zakázku tohoto rozsahu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

po stránce odbornosti byla schopna kapacitně a i specializačně zajistit pouze svými zaměstnanci, a to i bez lékařských technologií“ a také, 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.“

38. Množství výtek obou správních orgánů ke kvalifikačním požadavkům se váže k dodávkám lékařských technologií, které dle jejich názoru neměly vůbec být součástí předmětné veřejné zakázky a byly nadbytečné. Tato úvaha by byla na místě, pokud by bylo jednoznačně a průkazně postaveno na jisto, že předmět zakázky byl skutečně vymezen nepřiměřeně široce a měl být rozdělen do více zakázek. Jelikož, jak už soud uvedl výše, závěr ministra o nutné dělitelnosti zakázky není přezkoumatelně odůvodněn, neměl soud podmínky ani pro to, aby přezkoumal, zda je věcně správná úvaha, že šlo o nepřiměřenou kumulaci kvalifikačních kritérií, která měla ve svém důsledku způsobovat skrytou diskriminaci některých potenciálních dodavatelů. Zákaz diskriminace je sice jednou ze základních zásad zadávání veřejných zakázek, avšak nepřiměřenost stanovených kvalifikačních kritérií je třeba vykládat vždy se zřetelem ke konkrétnímu případu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 Afs 243/2019-33).
39. Soud souhlasí 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“. Takové posouzení však napadené rozhodnutí postrádá. V žádném případě za ně nelze považovat naprosto neurčité prohlášení, že množství požadovaných referenčních zakázek, členů realizačního týmu či dílčích požadavků k prokázání „je velké“, toliko s odkazem na citovanou rozhodovací praxi v opatření, týkající se omezení relevantního trhu. ŘO IROP i vedle toho, že své úvahy postavil na dělitelnosti zakázky, své vyhodnocení, že i mírnější kvalifikační požadavky by zajistily, aby se o veřejnou zakázku ucházel objektivně kvalifikovaný dodavatel, který je schopný předmět plnění veřejné zakázky realizovat, neopřel o žádná skutková zjištění, zejména neuvedl, jaké konkrétní požadavky nebo jaká jejich konkrétní kombinace byly nadbytečné s dostatečným věcným odůvodněním. I zde je třeba opět zdůraznit, že pokud nebylo postaveno na jisto, zda žalobkyně nemusela veřejnou zakázku rozdělovat, nelze odhlédnout od argumentace žalobkyně obhajující náročnější kvalifikační požadavky ve vztahu k zakázce jako celku.
40. Závěry obou správních orgánů tak vyznívají jako nepodložené úvahy, které jednak nevycházejí z přesvědčivého základu, že jde o dělitelnou zakázku, jednak jde o nepodložená obecná tvrzení, nevypovídající námitky žalobkyně. Žalobkyně jednotlivé kvalifikační podmínky podrobně odůvodnila a jejich opodstatněnost doložila i expertním posudkem ČVUT. Správní orgány se touto její argumentací ale věcně nezabývaly a nevysvětlily, proč by neměla obstát. I tyto jejich závěry proto soud shledal nepřezkoumatelnými.
41. Soud tedy shrnuje obdobně jako v jiných, výše označených sporech žalobkyně ve věcech staveb zdravotnických zařízení, že žalobkyně v průběhu správního řízení konkrétně a podrobně vyložila důvody, které z jejího pohledu ospravedlnily její volbu vymezení předmětu zakázky zahrnující kromě stavebních prací také dodávky lékařských technologií a které učinily rozdělení zakázky na dílčí části neúčelným, respektive ozřejmila potenciální dopady takového rozdělení, které převyšovaly nad zájmem na zachování hospodářské soutěže. Stejně tak popsala věcné důvody, které ji vedly k formulaci jednotlivých

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

kvalifikačních požadavků, bez jejichž splnění by podle jejího názoru vybraný dodavatel nebyl schopný zakázku řádně realizovat. Svá tvrzení podepřela fotografiemi i expertním posudkem ČVUT. Ministr (ale totéž platí v zásadě také o ŘO IROP) sice víceméně správně shrnul zákonnou úpravu i východiska jejího výkladu obsažená v judikatuře, ale rezignoval na jejich správnou aplikaci na posuzované případy. Z jeho rozhodnutí nelze zjistit, proč považoval námitky žalobkyně za nedůvodné. Závěry rozhodnutí tvoří z velké části toliko věcně nepodložená tvrzení, která soud nemůže přezkoumat, protože není zřejmé, z jakých skutkových zjištění a úvah vyplývají. ŘO IROP sice uvedl i pár konkrétních příkladů kvalifikačních podmínek, které považoval za nepřiměřené, avšak ty žalobkyně věcně zpochybnila a ministr její námitky řádně nevypořádal. Soud proto nemůže s jistotou posoudit, zda žalobkyně (ne)porušila povinnosti plynoucí ze zákona o veřejných zakázkách. To je úkolem správních orgánů, které se jej prozatím dostatečně nezhostily. Z toho důvodu bylo nadbytečné zabývat se také otázkou, zda žalovaný stanovil finanční opravu v přiměřené výši.

III. Závěr a náklady řízení

42. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze zrušil napadená rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude jeho úkolem opětovně vypořádat všechny námitky žalobkyně, a to při zohlednění všech jejích podání, důkazů a skutkového stavu věci. Nové rozhodnutí pak náležitě odůvodní tak, aby bylo přezkoumatelné, proč (ne)považuje argumentaci žalobkyně za důvodnou. Přitom bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. 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. Náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč a náklady právního zastoupení. Náklady právního zastoupení tvoří odměna zástupci žalobkyně za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení a podání žaloby) po 3 100 Kč a 2x paušál 300 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a § 13 odst. 3 cit. vyhlášky ve znění do 31. 12. 2024, s připočtením částky DPH ve výši 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty z částky 13 600 Kč, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, činí tedy 11 228 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobkyni v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jejího zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Praha 27. února 2025

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.