



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2024, č. j. 9 A 63/2022-45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2024, č. j. 9 A 63/2022-45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Opatřením ze dne 3. 12. 2021 (dále též „Opatření“) stanovil žalovaný jakožto poskytovatel dotace, že žalobci nevyplatí v rámci projektu „*Vybavení a obnova výukových středisek IZS – Vybavení výukových středisek ZZS Ústeckého kraje*“ dotaci ve výši 3 038 418,90 Kč, která představuje 10 % z částky určené k financování veřejné zakázky nárokové k proplacení v příslušné žádosti o platbu. Opatření přijal na základě kontroly Centra pro regionální rozvoj České republiky. Podle výsledků kontroly žalobce porušil pravidla pro zadávání zakázek dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též „ZZVZ“) při zadávání nadlimitní veřejné zakázky na pořízení vybavení informačním systémem (dále též „IS“) pro školicí zdravotnické operační středisko, včetně veškerého potřebného vybavení, kromě vyhrazených technických částí, kterými již Zdravotnická záchranná služba Ústeckého kraje (dále jen „ZZS“) disponovala. Konkrétně žalobce porušil § 36 odst. 1 a 3 ZZVZ ve spojení s § 6 odst. 1 ZZVZ, neboť předmět plnění veřejné zakázky nevymezil v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatelů v zadávacím řízení (dále též „zjištění A.1“). Dále porušil § 73 odst. 6 ZZVZ ve spojení s § 36 odst. 1 ZZVZ a § 6 odst. 1 a 2 ZZVZ, neboť stanovil požadavek na technickou kvalifikaci takovým

způsobem, že tím bezdůvodně vytvořil překážku hospodářské soutěže (dále též „zjištění A.2“). A konečně porušil § 36 odst. 1 ZZVZ ve spojení s § 6 odst. 2 ZZVZ, neboť předmět plnění veřejné zakázky nerozdělil na části, čímž vytvořil bezdůvodné překážky hospodářské soutěže (dále též „zjištění A.3“).

[2] Rozhodnutím ze dne 20. 5. 2022, č. j. MMR-32154/2022-26, shledal ministr pro místní rozvoj, že opatření žalovaného ze dne 3. 12. 2021 bylo oprávněné.

II.

[3] Proti rozhodnutí ministra podal žalobce žalobu, které Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud shledal důvodnými námitky vztahující se ke zjištěním A.1 a A.3. Konkrétně přisvědčil žalobci, že žalovaný vymezil předmět plnění odlišně od zadávací dokumentace. Žalovaný jej vymezil jako požadavek na kopii stávajících informačních systémů a z tohoto závěru vycházel při posouzení věci. Žalobce nicméně požadoval, aby byla totožná pouze část uživatelského rozhraní (totožné rozmístění ovládacích prvků a ovládání), nikoliv celý IS. Část IS, kterou reálně vidí školená osoba na obrazovce (uživatelské rozhraní, front-end), je přitom pouze minimem IS. Jeho základem je zdrojový kód (back-end), který je běžnému uživateli skryt. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, proto nemá podle městského soudu oporu ve správním spise. Ve vztahu ke zjištění A.3 pak městský soud uvedl, že HW a SW, které jsou součástí předmětu veřejné zakázky, spolu zcela jistě souvisí. Individuální okolnosti podle soudu plně odůvodňují nerozdělení veřejné zakázky na části HW a SW. Jako individuální okolnosti městský soud označil postavení žalobce a charakter úkolů, které plní, když nepřetržitě v daném území zabezpečuje odbornou přednemocniční neodkladnou péči osob, které se ocitly v přímém ohrožení života či zdraví, včetně přednemocniční péče o dárce a příjemce orgánů. Přihlédl rovněž k sekundární funkci předmětu veřejné zakázky, který měl být v případě potřeby využíván jako záložní IS pro Zdravotnické operační středisko (dále též „ZOS“).

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Nesouhlasí s tím, že by chápal předmět veřejné zakázky jako poptávání striktní kopie současného IS. Označení „kopie“ použil pouze za účelem zkráceného vymezení porušení ZZVZ spočívajícího v nedostatečném popisu předmětného IS v zadávací dokumentaci, čímž žalobce v zásadě připustil právě pouze vytvoření kopie současného stavu ze strany dodavatelů, kteří jsou s jeho podobou seznámeni. Dle stěžovatele je třeba rozlišovat mezi kopií SW ve smyslu kopie zdrojového kódu a ve smyslu identické struktury, procesů, rozhraní a funkcionalit projevujících se koncovému uživateli navenek. Hovoří-li se o kopii IS, jedná se z povahy věci o napodobeninu (repliku) stávajícího řešení na věcné a logické úrovni ve smyslu shodných výstupů, nikoliv totožných programátorských prostředků k jejich vytvoření. Dále stěžovatel uvádí, že požadavek na určitou věcnou podobu front-endu v sobě implicitně zahrnuje i požadavek na určité uspořádání back-endu (jeho „kopii“ ve smyslu funkční repliky). Jinak by bylo zcela nemožné

pokračování

nabídnout plně kompatibilní řešení se stávajícím systémem ZOS, funkčně obdobné. Právě informace o struktuře IS na věcné a logické úrovni (slovy žalobce „funkčnost“) byly podle stěžovatele klíčové pro řádné sestavení nabídky, avšak v zadávací dokumentaci uvedeny nebyly. Dodavatelé je tedy museli zjišťovat na vlastní odpovědnost, což znamená, že odpovědnost za úplnost zadávacích podmínek byla v rozporu se ZZVZ přenesena na potenciální dodavatele. Městský soud tuto otázku uchopil nesprávně. Stěžovatel odkazuje pro úplnost na obrázek 1 v příloze č. 4 (technická specifikace), z něž má být absence požadovaných informací nejlépe patrná, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 Afs 201/2022.

[5] Ve vztahu ke zjištění A.3 stěžovatel rekapituluje jeho podstatu a poukazuje na judikaturu týkající se problematiky (ne)rozdělení veřejné zakázky na části. Podle stěžovatele městský soud tato východiska pominul. V posuzované věci totiž forma a způsob koncepce zadávací dokumentace nesměřovala k integrální propojenosti jednotlivých skladebných částí předmětu veřejné zakázky. Veškeré technické podmínky částí (d), (e) a (f) jsou koncipovány jako neměnné, předem dané a není u nich poukázáno na funkční a technickou provázanost s jednotlivými částmi informačního systému operačního řízení, geografického informačního systému, svolávacího systému, s telefonii, radiofonií, ani se systémem hlasové komunikace. I veškeré informace o stávajícím stavu pro části (d), (e) a (f) je možné identifikovat separátně, v autonomním režimu, bez přenosu rizik za správnost celkového nastavení podmínek a odpovědnosti na dodavatele. Proto stěžovatel uzavřel, že toto plnění je oddělitelné a může být plněno samostatně jiným okruhem dodavatelů než plnění částí (a), (b) a (c). Městský soud chybně poukázal pouze na postavení zadavatele a charakter úkolů, které plní a nezkoumal existenci technických či ekonomických důvodů oddělitelnosti. Zatížil tak rozsudek nejen nezákonností, ale i nepřezkoumatelností, neboť současně v rozsudku uvedl, že ZZVZ platí pro všechny zadavatele bez rozdílu, o jakou organizaci jde.

[6] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se stěžovatel soustředí pouze na vybrané části zadávací dokumentace, z nichž dovozuje požadavek kopie stávajícího IS, a v důsledku toho nedostatečnost vymezení předmětu plnění. Nezohledňuje tedy zadávací dokumentaci jako celek. Z té jasně plyne, že se jedná o dva samostatné informační systémy, které jsou na sobě nezávislé a jediná vazba mezi nimi spočívá ve výměně dat mezi jednotlivými databázemi. Žalobce nestanovil požadavek na kopii IS, ale pouze požadované funkcionality pro jednotlivé části informačních systémů a jejich vazby a vzájemné integrace a dodržení rozložení ovládacích prvků na obrazovkách. V rámci co nejširší soutěže ponechal volnost pro nabídku jednotlivých řešení, a to i ve způsobu, jak se budou vazby mezi jednotlivými systémy v rámci dodávky celku školicího ZOS řešit. Možnost identifikovat, jaké jednotlivé části má nový systém mít, nevyplývá z požadavku na totožný systém, nýbrž z procesu příjmu a vyřizování tísňové výzvy operačním systémem. Jednotlivé části postupu vyřizování výzvy zahrnující SW i HW jsou přitom vysoce propojené. Způsob jejich propojení, sestavení a předávání dat však žalobce nijak

nestanovil, neboť by tím mohl omezit případného dodavatele. Všichni potenciální dodavatelé byli schopni řešení takto popsaného IS nabídnout a ocenit, což ukázal již průzkum trhu provedený před zahájením zadávacího řízení. Na rozdíl od stěžovatele interpretoval městský soud zadávací dokumentaci tak, jak ji zjevně zamýšlel žalobce a pochopili i potenciální dodavatelé. Označil-li stěžovatel v kasační stížnosti požadované plnění jako napodobeninu či odvozeninu, pak sám potvrdil, že žalobce nechtěl kopii stávajícího řešení od stejných dodavatelů.

[8] K (ne)rozdělení zakázky pak žalobce zdůrazňuje, že se jedná o vysoce specializovaný a provázaný kritický systém ZZS (SW i HW), pročez je dán důvod, proč zakázku zadat jako celek. Technické podmínky přitom nebyly koncipovány jako neměnné, nýbrž jako minimální. Při rozdělení zakázky na části by tak nebylo možné dosáhnout toho, aby dodavatel ručící za funkčnost celé dodávky nabídl zařízení o vyhovujících parametrech dle jím navrženého IS. Pokud by dodavatel při oddělení části zakázky splnil pouze minimální parametry konkrétního zařízení, avšak navržený IS by vyžadoval vyšší, byl by žalobce nucen takový prvek pořídit znovu, což by bylo neekonomické. Městský soud tak správně při posouzení (ne)dělitelnosti zohlednil právě pořizovaný předmět plnění a jeho rozsudek není vnitřně rozporný. Žalobce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřuje v jeho vnitřní rozpornosti. Poukazuje na to, že městský soud ve vztahu ke zjištění A.3 konstatoval individuální okolnosti spočívající v postavení žalobce, které podle něj odůvodňují nerozdělení veřejné zakázky na části. V jiné části svého rozsudku však konstatoval, že ZZVZ platí obecně pro všechny zadavatele bez rozdílu. Tyto závěry nejsou podle stěžovatele vzájemně slučitelné.

[12] Nejvyšší správní soud mu nepřisvědčil. Městský soud sice nejprve v bodě 64 napadeného rozsudku skutečně obecně konstatoval, že ZZVZ platí obecně pro všechny zadavatele bez rozdílu, a bylo by v rozporu se zákonem, pokud by určité skupiny zadavatelů byly považovány za „privilegované“. Ve vztahu k námitce A.3 se však zabýval zejména konkrétními individuálními okolnostmi spočívajícími v tom, že žalobce plní úkoly, při nichž nepřetržitě v daném území zabezpečuje odbornou přednemocniční neodkladnou péči osob, které se ocitly v přímém ohrožení života či zdraví, včetně přednemocniční péče o dárce a příjemce orgánů, přičemž k zadávání projednávané veřejné zakázky docházelo též v úzké vazbě na tyto úkoly. Právě povaha popsaných úkolů dle městského soudu odůvodňovala nerozdělení veřejné zakázky na části. Městský soud se tedy nevyjadřoval k povaze zadavatele jako organizace, která předmětné úkoly plní, ale k povaze úkolů, které

pokračování

souvisí s plněním projednávané veřejné zakázky. Z uvedeného je tedy zřejmé, že oba závěry městského soudu vedle sebe obstojí a jeho rozsudek není vnitřně rozporný.

[13] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, v níž se stěžovatel vymezoval proti závěru městského soudu, že žalovaný (stěžovatel) nevymezil předmět plnění veřejné zakázky shodně jako žalobce v zadávací dokumentaci, a vycházel tedy ze skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spise.

[14] Uvedený závěr městského soudu se zakládá zejména na tom, že zatímco žalobce v zadávací dokumentaci veřejné zakázky opakovaně vyjadřoval svůj postoj, že chce obdobu stávajícího IS ZOS, stěžovatel ve svém rozhodnutí, respektive ve svém Opatření, uváděl, že žalobce požaduje kopii stávajícího informačního systému. A jelikož měl poptávaný informační systém sloužit mimo jiné jako systém vzdělávací, bylo podle městského soudu logické, že „část IS kterou ‚vidí‘ osoba, která s daným IS pracuje (uživatelské rozhraní, front-end), musí být v uživatelských prvcích shodná se systémem, pro který se vzdělává. Část informačního systému, kterou taková školená osoba reálně vidí na obrazce, je ale pouze minimem IS. Základem IS, jakožto každého programu, je zdrojový kód (back-end), který je běžnému uživateli, který tento IS ovládá, skryt.“ Městský soud uzavřel, že žalobce požadoval totožnou pouze část daného uživatelského rozhraní, nikoliv celý IS, a proto jsou závěry stěžovatele o tom, že žalobce požadoval kopii celého stávajícího IS, chybné, respektive nemají oporu ve spisovém materiálu.

[15] Nejvyšší správní soud však musí konstatovat, že uvedená argumentace městského soudu je zjednodušující, a proto nedostatečná. Podstatou výtek správních orgánů totiž nebyla skutečnost, že žalobce požadoval kopii stávajícího IS. Podstatou bylo, že žalobce dostatečně nevymezil skutečný stávající stav systému, jehož znalost byla nezbytná pro podání nabídky obsahující dodávku jiných řešení (zjištění A.1). Dle stěžovatele tak došlo toliko ke zdánlivému připuštění dodávky jiných řešení informačního systému, neboť tím, že žalobce dostatečně podrobně nezpracoval zadávací dokumentaci, *de facto* znemožnil jejich dodání. Právě tento postup označil stěžovatel jako situaci, kdy byla fakticky připuštěna pouze kopie současného stavu, a dodavatelům, kteří nejsou s podobou současného IS seznámeni, bylo zamezeno podat nabídku, případně museli využít jako poddodavatele dodavatele stávajícího IS.

[16] Stěžejní tak byla otázka, zda žalobce jakožto zadavatel vymezil technické požadavky tak, že dodávku informačního systému mohl skutečně realizovat pouze dodavatel, který zná prostředí zadavatele nebo který by pro realizaci dané zakázky využil dodavatele stávajícího systému jako svého poddodavatele.

[17] Jak přitom vyplývá z § 36 odst. 1 ZZVZ, *[z]adávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže*. Podle odst. 3 stejného ustanovení *[z]adávací podmínky zadavatel stanoví a poskytne dodavatelům v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Zadavatel nesmí přenášet odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na dodavatele*. Uvedené ostatně vyplývá již ze zásad zadávání veřejných zakázek uvedených v § 6 ZZVZ, zejména ze zásad transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně judikoval,

že zadavatel je při zadávání veřejné zakázky obecně povinen dodržovat tyto zásady a ve vztahu k dodavatelům musí postupovat v souladu s nimi (srov. rozsudky ze dne 26. 8. 2022, č. j. 6 As 242/2020-47, a tam citovanou judikaturu nebo ze dne 29. 5. 2023, č. j. 5 As 70/2021-73). Zadavatel je povinen zdržet se stanovení takových zadávacích podmínek, které by omezily hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodněním (konkurenční výhoda) nebo znevýhodněním (překážka hospodářské soutěže) určitých dodavatelů. Důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky se přitom musí opírat o legitimní potřebu zadavatele s tím, že důkazní břemeno stran důvodnosti stanovení zadávacích podmínek leží na zadavateli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020-143, ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 As 203/2020-168, ze dne 13. 2. 2023, č. j. 6 As 338/2021-52 či ze dne 9. 5. 2023, č. j. 6 Afs 47/2022-34). V rozsudku ze dne 20. 10. 2022, č. j. 4 As 165/2022-29, Nejvyšší správní soud též konstatoval, že: „*nejasně stanovené zadávací podmínky mohou vyvolávat oprávněné pochybnosti o férovosti a transparentnosti postupu zadavatele.*“ A v rozsudku ze dne 31. 5. 2024, č. j. 7 As 71/2023-38, dodal: „*Zákaz diskriminace zahrnuje jak zákaz diskriminace zjevné, tak zákaz diskriminace skryté, pokud vede v podstatě k obdobným právem zakázaným důsledkům (v oblasti práva veřejných zakázek k poškozování hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli).*“

[18] Obdobně podle odborné komentářové literatury mají být zadávací podmínky stanoveny a poskytnuty zadavatelům v takové míře podrobností, aby se dodavatelé mohli rozhodnout, zda se hodlají stát účastníky zadávacího řízení a mohly být podány porovnatelné nabídky. Případné omezení by mělo být vždy odůvodnitelné oprávněnými potřebami zadavatele. Odpovědným za správnost a úplnost zadávacích podmínek přitom zůstává zadavatel, případná nejasnost nemůže být vykládána k tíži dodavatele (viz ŠEBESTA, Milan a kol. § 36 [Zadávací podmínky]. In: ŠEBESTA, Milan a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 250, 252 a 254).

[19] Nejvyšší správní soud rozumí jádru úvahy městského soudu a tuto považuje za správnou. V případě nesprávného uchopení předmětu zakázky za strany stěžovatele tímto směrem by totiž skutečně byly jeho závěry postaveny na nedostatečných základech. Pokud by skutečně stěžovatel dospěl k závěru, že žalobce požadoval kopii stávajícího informačního systému v pravém slova smyslu (nepřesnou terminologií městského soudu „stejný back-end i front-end“), a žalobce by přitom nepožadoval jeho kopii, ale uživatelsky obdobný systém (slovy městského soudu „obdobný front-end“), jednalo by se o pochybení, které zcela jistě mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele. To však není z Opatření, rozhodnutí žalovaného, ani z napadeného rozsudku zřejmé. Prostá komparace jazykových vyjádření správních orgánů není vzhledem k jádru předmětné výtky dostatečná, a argumentace městského soudu je v této otázce nepřesvědčivá. Městský soud neměl ustát na tomto jazykovém porovnání, ale měl se zabývat podstatou předmětné výtky, která vyplývá i např. ze str. 6 až 8 žaloby. Tou je, zda zadávací podmínky veřejné zakázky byly nastaveny tak, že pouze subjekty disponující znalostmi současného stavu byly schopny se řádně ucházet o veřejnou zakázku, a byly tak nepatříčně zvýhodněny. Jinými slovy, zda žalobce vymezil předmět plnění veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro účast jakýchkoliv dodavatelů v zadávacím řízení. V tomto kontextu může být relevantní i skutečnost, zda v projednávaném případě nedošlo ke „skrytému“ požadování kopie současného IS.

pokračování

[20] Na tuto otázku však nemůže v řízení poprvé odpovědět Nejvyšší správní soud. Je tomu tak jednak z důvodu, že se jí dosud v úplnosti nezabýval městský soud. Současně není odpověď na otázku, zda byly technické požadavky vymezeny tak, že dodávku informačního systému mohl realizovat pouze dodavatel, který zná prostředí zadavatele nebo který by využil dodavatele stávajícího systému jako poddodavatele, *prima facie* zřejmá. Je totiž třeba zdůraznit, že se jedná o otázku odbornou. Ostatně, již ve správním řízení se k ní vyjadřoval mimo jiné odborník v oblasti ICT Ing. Jan Hodeikr, Ph.D., který ve vztahu k požadovanému plnění opakovaně konstatoval, že „[a]bsence technických požadavků“ tomu brání. Za této situace nemůže Nejvyšší správní soud bez dalšího konstatovat, zda je uvedený závěr správný či nikoliv. Městský soud se proto bude muset s ohledem na žalobní argumentaci předmětnou otázkou blíže zabývat, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu se jako vhodný důkazní prostředek jeví vyhotovení znaleckého posudku.

[21] Nejvyšší správní soud tedy v této části uzavírá, že městský soud pochybil, pokud se zaměřil pouze na gramatický výklad částí rozhodnutí stěžovatele a Opatření, a nevzal přitom v potaz podstatu výtek, které z nich pramenily. Jeho závěr o tom, že skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ svého rozhodnutí, neměl oporu ve správním spisu, proto nebyl přesvědčivě a dostatečně odůvodněný.

[22] V další části se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, zda žalobce vytvořil bezdůvodné překážky hospodářské soutěže tím, že veřejnou zakázku nerozdělil na části (zjištění A.3).

[23] Stěžovatel žalobci vytýkal, že sloučil oddělitelná plnění, a to konkrétně dodání:

- a) informačního systému školicího centra ZOS ZZS Ústeckého kraje;
- b) integrace telefonie a radiofonie pro propojení různých komunikačních prostředků s informačními systémy a zajištění jednoduché obsluhy komunikace;
- c) záznamového systému hlasové komunikace (vše dále též „SW“),

spolu s

- d) vybaveném školicího DC: dodávka nezbytného HW a síťové infrastruktury pro školicí centrum ZOS ZZS Ústeckého kraje;
- e) vybavením školicího DC: dodávka nezbytného systémového SW pro školicí centrum ZOS ZZS Ústeckého kraje;
- f) vybavením pracovišť operátorů školicího centra ZOS ZZS Ústeckého kraje (vše dále též „HW“),

aniž by doložil dostatečné objektivní důvody pro takové sloučení, resp. nerozdělení veřejné zakázky na části. Tím měl omezit zejména ty dodavatele, kteří na trhu běžně dodávají jen některá z těchto sloučených plnění, zejména pod písm. d) až f), jelikož se jedná o standardní dodávky běžně soutěžené prostřednictvím samostatných zadávacích řízení.

[24] Městský soud se s uvedeným závěrem neztotožnil, neboť shledal individuální okolnosti, které postup žalobce odůvodňovaly. Konkrétně v bodě 76 přisvědčil žalobci,

že „individuální okolnosti spočívající v postavení žalobce a charakteru úkolů, které plní, když nepřetržitě v daném území zabezpečuje odbornou přednemocniční neodkladnou péči osob, které se ocitly v přímém ohrožení života či zdraví, včetně přednemocniční péče o dárce a příjemce orgánů, plně odůvodňují nerozdělení veřejné zakázky na části HW a SW, a to s přihlédnutím k sekundární funkci předmětu VZ, který měl být v případě potřeby využíván jako záložní IS pro ZOS.“ Žalobce pak v námitkách ke stanovisku k zakázce Centra pro regionální rozvoj České republiky ze dne 22. 9. 2021 zejména uvedl, že předmětné SW produkty potřebují pro svůj běh zajištění nezbytné HW infrastruktury. Ta může být odlišná pro různé SW. Nebylo tak dle něj možné stanovit potřebnou HW infrastrukturu bez znalosti požadavků výrobce aplikačního SW, alternativně by HW nebylo stanoveno účelně. Nadto by tímto postupem došlo ke zdržení dodávek. Dále uvedl, že každý dodavatel HW mohl sám oslovit dodavatele SW s tím, že jim poskytne vhodný HW pro danou zakázku, takže k omezení dodavatelů HW fakticky nedošlo. Obdobnou argumentaci uvedl taktéž ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[25] Při posouzení uvedené námítky je nezbytné vycházet z již výše shrnutých závěrů, dle nichž nesmí být parametry veřejné zakázky vymezovány tak, aby docházelo k nepřiměřenému omezování hospodářské soutěže. Tím by docházelo zejména k postupu proti zásadám uvedeným v § 6 ZZVZ. Mezi takoveto postupy je možné jednoznačně řadit též situace, v nichž zadavatel bez oprávněných důvodů neumožní podávání nabídek na oddělitelné části plnění veřejné zakázky. Upře tak možnost ucházet se o veřejnou zakázku těm dodavatelům, kteří by byli schopni podat nabídky na dodání jednotlivých částí, které byly předmětem veřejné zakázky, nebyli by však schopni dodat současně všechny. Vytvoří tím neodůvodněnou překážku hospodářské soutěži (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2015, č. j. 3 As 212/2014-36). Jedním z aspektů vedoucích k nutnosti umožnit dílčí plnění v rámci jedné veřejné zakázky je i předpoklad, že za plnění po částech bude zadavatel v součtu platit nižší cenu. K tomu zpravidla bude docházet v situaci, kdy rozdělení veřejné zakázky na části může přinést více nabídek a z toho vyplývající nižší nabídkovou cenu (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2010, č. j. 62 Af 7/2010-135, pozn. soudu – kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 2 Afs 59/2010-183). V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84, pak Nejvyšší správní soud vyložil, že „pokud tedy zadavatel přistoupí ke spojení souvisejících plnění do jedné veřejné zakázky, (...), 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 nevyvstane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění.“

[26] V projednávaném případě se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s posouzením městského soudu, že bylo nezbytné nerozdělovat předmětnou veřejnou zakázku na části. Jak správně uvedl městský soud, funkce předmětu veřejné zakázky, dle níž se mělo jednat o záložní informační systém pro ZOS, byla až sekundární, v případě výpadku primárního IS. Primární funkce předmětu projednávané veřejné zakázky byla školicí, s podstatně

pokračování

menším vlivem na úkoly zadavatele, které barvitě popsal městský soud. Nelze přitom *a priori* předpokládat, že HW a SW dodaný různými subjekty by byl vzájemně nekompatibilní. V projednávaném případě se nejedná o úzce specializovaný HW, ale o standardní dodávku této povahy. Při vhodném vymezení požadavků v zadávací dokumentaci tak nelze předpokládat vznik nějakých závažnějších problémů, a v případě jejich vzniku by nemělo dojít k akutnímu ohrožení činností a úkolů, které popsal městský soud. Byť je tedy jistě pochopitelná úvaha městského soudu, na jejímž základě shledal, že nebylo nezbytné předmětné části veřejné zakázky rozdělit, Nejvyšší správní soud v projednávaném případě s těmito důvody nesouhlasí. Ostatně, doposud žalobce nebyl vybaven takovýmto záložním IS, a přesto své úkoly v předmětné oblasti plnil.

[27] Na uvedeném závěru ničeho nemění ani argumentace samotného žalobce. Skutečnost, že vhodný HW pro navržený SW nejlépe vybere tvůrce daného SW, je sice *prima facie* logická. To lze však konstatovat o v podstatě každé zakázce, jejímž předmětem je jak dodání SW, tak i dodání HW. Bez dalšího tak nelze k této logice přistoupit, neboť by znamenala obecné omezování soutěže v těchto typech zakázek, aniž by k tomu byl dostatečně pádný důvod. Žalobce přitom danou argumentací v této části popírá svůj vlastní postup, když jistě (jak uvádí) „minimální“ parametry HW sám stanovil dle svých dosavadních zkušeností. Za zcela nepřipadnou pak považuje Nejvyšší správní soud argumentaci žalobce, že nemohlo dojít k omezení soutěže, neboť dodavatelé HW se mohli subjektům, které dodávají SW, sami ozvat a dodávku HW v projednávané zakázce s nimi domluvit. Tím nepatřičně přenáší odpovědnost na dodavatele HW. Tuto argumentaci vyvrací již prostá úvaha, že mohou existovat dodavatelé HW, kteří zaregistrují veřejnou zakázku na dodání HW a SW, a tím o ni ztratí zájem (jelikož se dodáním SW nezabývají). Ani tato argumentace tak Nejvyšší správní soud o nezbytnosti nerozdělení veřejné zakázky na části nepřesvědčila. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje stěžovateli, že nerozdělení veřejné zakázky v projednávaném případě bylo nedostatečně odůvodněné, tedy v rozporu se zákonem. Tímto postupem došlo k omezení hospodářské soutěže, a tím i k porušení ZZVZ. Musely by vyvstat zásadní technologické, ekonomické či jiné relevantní důvody, jistá vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost, aby byl postup žalobce akceptovatelný. Ty však v projednávaném případě nevyvstaly, respektive nebyly žalobcem popsány.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek městského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. srpna 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu