



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové 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**
se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 22. 3. 2024, č. j. MMR-25862/2024-26,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 22. 3. 2024, č. j. MMR-25862/2024-26 **se ruší**, 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, advokáta Mgr. Jana Hrazdíry.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V dané věci je mezi účastníky sporným, zdali žalobkyně v rámci veřejné zakázky s názvem „*Nový pavilon Emergency včetně operačních sálů, centrální sterilizace a jednotek intenzivní péče, Krajská zdravotní, a. s. – Nemocnice Děčín, o. z. – stavební práce II.*“ (dále také jen „veřejná zakázka“) a na související práce, zadávané 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. Žalobkyně požádala o vyplacení dotace – v nyní posuzované věci šlo o platbu č. CZ.06.6.127/0.0/0.0/21_121/0016365/2023/004/POST, ale Řídicí orgán Integrovaného regionálního operačního programu (dále „řídicí orgán“ nebo „ŘO IROP“) po dokončení administrativního ověření žádosti uplatnil finanční opravu ve výši 10 % nárokované částky dotace a vydal opatření podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, o nevyplacení částky 789 090,08 Kč (dále též „opatření řídicího orgánu“).
3. U porušení v procesu zadávání uvedených v bodě 1. rozsudku pod ad a) řídicí 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 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 porušení v procesu zadávání uvedených v bodě 1. rozsudku pod 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, a tedy i přes užití omezujících podmínek byla zajištěna alespoň 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 nescítají a výsledná oprava je tak stanovena jen s ohledem na nejzávažnější porušení. Proto stanovil opravu právě ve výši 10 % dotace.

4. Žalobkyně podala proti opatření námitky, které ministr žalovaného shora označeným rozhodnutím shledal nedůvodnými a opatření potvrdil, ztotožniv se s názorem řídicího orgánu. K námitce žalobkyně, že ŘO IROP použil pro podporu své argumentace nepřiléhavou rozhodovací praxi, ministr žalovaného konstatoval, 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. K žalobkyniným námitkám, které zpochybňovaly hodnocení některých kvalifikačních požadavků ze strany řídicího orgánu, ministr žalovaného 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 jejich rozsáhlosti a kombinace.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. **Žalobkyně** v podané žalobě 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. 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 nákrešů 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

plnění zakázky, ať už jednotlivě nebo ve vzájemné souvislosti. Správní orgány se nezabývaly ani jednotlivými požadavky, ani nevysvětlily, jaká kombinace a 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 rozhodnutí jakýkoli konstruktivní, věcný a logický důvod.
8. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě pouze zopakoval některé pasáže z obou přezkoumávaných správních rozhodnutí a setrval na jejich správnosti.

III. Posouzení věci soudem

9. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 s. ř. s. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
10. Podklady a listiny, z nichž městský soud vycházel, a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování zásadně neprovádí; přičemž žádná ve správním spise založená listina nebyla sporována z hlediska její věrohodnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
11. Žaloba je důvodná.
12. Správní soudy ve své judikatuře k veřejným zakázkám setrvale zastávají právní názor, 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 nejružnorodější charakter daný právě specifickou 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.)¹ Zadavatel při postupu podle ZZVZ samozřejmě musí dodržovat zásady 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 nehopodáři s vlastními finančními zdroji a nemají tedy v obecné rovině motivaci k tomu,

¹ 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.

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 zadatelovo odůvodnění zadávacích podmínek s právě popsány zásadami v souladu. Nároky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu přitom vyplývají z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle nějž 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 kontinuálně 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.
17. Soud předesílá, že právně a skutkově téměř stejnou věcí, týkající se rovněž totožných účastníků, se již Městský soud v Praze zabýval, kdy 10. senát zdejšího soudu posuzoval nevyplacení dotace žalobkyně ve vztahu k veřejným zakázkám na výstavbu nového pavilonu v Nemocnici Děčín². Soud konstatuje, že v nyní posuzované věci se sice jedná o stejnou veřejnou zakázku – *Nový pavilon Emergency včetně operačních sálů, centrální sterilizace a jednotek intenzivní péče, Krajská zdravotní, a.s. – Nemocnice Děčín, o.z. – stavební práce II*, ale o jinou žádost o platbu č. CZ.06.6.127/0.0/0.0/21_121/0016365/2023/004/POST. Veřejné zakázky proběhly shodným způsobem a shodný byl také následující postup správních orgánů. V nyní posuzované věci vydal ŘO IROP opatření poskytovatele dotace (Informace o nevyplacení části dotace), ve kterém zcela odkázal na svá dřívější opatření poskytovatele dotace ve vztahům k platbám č.

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*.

CZ.06.6.127/0.0/0.0/21_121/0016365/2023/001/POST, č. CZ.06.6.127/0.0/0.0/21_121/0016365/2023/002/POST, č. CZ.06.6.127/0.0/0.0/21_121/0016365/2023/003/POST. Žalobkyně podala proti opatřením ŘO IROP takřka totožné námitky, a rovněž argumentace ministra žalovaného v napadeném rozhodnutí byla totožná jako v rozhodnutích k dřívějším platbám. Žalobkyně podala proti všem ministrovým rozhodnutím takřka totožné žaloby, lišící se v drobných skutkových detailech a evidované před zdejším soudem pod sp. zn. 10 A 23/2024, 10 A 24/2024, 10 A 25/2024 a 10 A 26/2024 a 5 A 46/2024. Rozsudkem ze dne 18. 6. 2024, č. j. 10 A 23/2024-80, zdejší soud napadená rozhodnutí ministra žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil. Kasační stížnost žalovaného proti rozsudku 10. senátu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 2. 2025, č. j. 5 As 187/2024-36, zamítl. Nyní ve věci rozhodující pátý senát se s právním posouzením desátého senátu, potažmo i Nejvyššího správního soudu, zcela ztotožňuje a bude z něj i v dané věci vycházet.

Vymezení předmětu veřejné zakázky

18. Podle § 35 věty první ZZVZ *zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem.*
19. Soud předně souhlasí s ministrem žalovaného, že ZZVZ vnímá dělení zakázek na menší části jako obecně žádoucí postup. Podle důvodové zprávy k citovanému zákonnému ustanovení se podává, že: „[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)“.³ Navzdory tomu je rozdělení veřejné zakázky na jednotlivé části stále pouze zadavatelovou možností, nikoli povinností.⁴
20. Nicméně i v rámci postupu dělení veřejné zakázky je nutno plně respektovat zásadu zákazu 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), jež by 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 „umělé“ sloučené veřejné zakázky. Dodavatelé jsou následně nuceni rezignovat na účast v zadávacím řízení nebo podávat nabídku společně s jinými dodavateli, případně využívat služeb poddodavatelů, což deformuje a omezuje hospodářskou soutěž mezi dodavateli. Takové slučování zakázek je zakázáno.⁵ Ve shora citovaném rozsudku Krajský soud v Brně uvedl: „Jestliže by zadavatel vymezením veřejné zakázky, konkrétně spojením nesouvisejících plnění, mohl porušit základní zásady zadávacího řízení, musí

³ Důvodová zpráva k ZZVZ, sněmovní tisk č. 637/0, 7. volební období, dostupná na www.psp.cz.

⁴ Podešva, V. – Sommer, L. – Votrubeč, J. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2023; komentář k § 35.

⁵ 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.

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.

21. 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.⁶ 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 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 nevyvstane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění.*“ (podtržení doplněno soudem).
22. Skutková zjištění řídicího orgánu ohledně předmětu zakázky se nacházejí na straně 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 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 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.*“
23. 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

⁶ Srov. oba výše citované komentáře k § 35.

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.

24. 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 neoddělitelně 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 svítlidly, která v žádném případě nestojí samostatně a nemají pohyblivý přívod. Žalobkyně tak poptávala pouze dodávky nezbytné pro zprovoznění pavilonu v rámci specifik zdravotního zařízení.
25. Pokud jde 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 negativní 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.
26. 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 postupně vidět jednotlivé kroky celého procesu realizace dotčené stavby.
27. 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).“ ČVUT dovodilo, že je nutno 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 ani 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 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 popsáným se všemi negativními technicko-ekonomickými důsledky.“*

28. Soud konstatuje, že ministr žalovaného v napadeném rozhodnutí poměrně výstižně shrnul judikurní 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. Příklad 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.“* (viz str. 13–14 napadeného rozhodnutí).
29. Ministrovi žalovaného lze přisvědčit, že by rozdělení předmětu zakázky na stavební práce a dodávky lékařských technologií rozšířilo okruh potenciálních dodavatelů o ty, kteří jsou schopni dodat jen jednu z těchto částí. Z citované judikatury však vyplývá, že tato okolnost není jediným kritériem, které zadavatel musí zvažovat při rozhodování, zda předmět zakázky rozdělit; nepostačí poukázat toliko 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.
30. Žalobkyně však netvrdila, že by rozdělení veřejné zakázky na části zvýšilo náklady na koordinaci prací a způsobilo prodlení *„jednoznačně a ve všech případech“* (str. 13 napadeného rozhodnutí). Její argumentace směřovala výhradně k jejímu vlastnímu případu, a právě jeho okolnostmi se měl ministr žalovaného konkrétně zabývat. Není přitom pravda, jak uvádí správní orgány, že by žalobkyně na podporu svých argumentů nepředložila *„žádné relevantní podklady“*. 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 v dané věci organizační, finanční i právní těžkosti. Existence takovýchto komplikací je podle názoru soudu zřejmá i laikovi bez jakýchkoli odborných znalostí, a lakonický poukaz ministra žalovaného na možnost *„nastavení vhodných smluvních podmínek“* rozhodně nemůže bez dalšího 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 příp. spojeného prodlení, vyšších nákladů a větších rizik (např. při reklamaci vad dílčích plnění) pro žalobkyni, která právě takto odůvodňuje nevhodnost a nelogičnost takového postupu.

31. Ministr žalovaného na straně 17 napadeného rozhodnutí shledal, že „*položky, které vyžadují toliko zapojení do elektřiny (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, který argumentačně zůstává v obecné rovině a nikterak konkrétním způsobem nereaguje, potažmo nevypořádává, žalobkyninu obsáhlou argumentací ani k ní přiložené důkazy dokládající, že uvedené vybavení *vyžadovalo* instalaci a zabudování do přesně stavebně vymezených prostor a *nepostačovalo* pouhé zapojení do elektřiny, zajištění přívodu vody a napojení na odpad. Ministr žalovaného nenabídl vůbec žádné věcné odpovědi, jimiž by vyvracel 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. Nadto podporu pro uvedený závěr ministra neposkytuje ani expertiza ČVUT, na kterou se však na straně 17 svého rozhodnutí současně odvolává. Ta sice nevyhloučila, že ve „*zcela výjimečných případech zpravidla nižších rozsahů a fin. objemů*“ mohou být uvedené dodávky poptávané samostatně, ale zároveň zdůraznila, že to není standardní postup (str. 6 expertizy). Shora citovaná judikatura přitom požadavek na rozdělení veřejné zakázky na dílčí části dovozuje i 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.
32. Řídící orgán ve svém rozhodnutí poukázal na částečně podobný případ posuzovaný v rozsudku Krajského soudu v Brně, č. j. 31 Af 45/2016-123, z 24. 1. 2018. V němž 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.
33. Žalobkyně tedy konkrétně a podrobně vysvětlila, proč podle jejího názoru povaha předmětu zakázky neumožňovala její rozdělení na několik částí; jinými slovy řečeno vysvětlila, proč by negativní praktické dopady rozdělení zakázky na následná plnění zakázky převážily nad do jisté míry omezením hospodářské soutěže. Na podporu svých tvrzení předložila důkazy: nákresy z projektové dokumentace, fotografie, expertizu ČVUT. Úkolem ministra žalovaného pak bylo přezkoumatelně posoudit, jestli žalobkynino stanovisko ob stojí. Ministr žalovaného ve svém rozhodnutí sice opakovaně konstatoval, že žalobkyniny argumenty nemohou převážet nad veřejným zájmem na dodržení co možná nejširší veřejné soutěže (str. 13 uprostřed, str. 16 dole, str. 17–18), ale při vypořádání těchto svých argumentů

se omezil na opakování obecných pasáží z prvostupňového rozhodnutí, které žalobkyně konkrétně věcně zpochybňovala, a na dezinterpretaci expertizy ČVUT. Je pravdou, že zohlednil – 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 byly 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 žalovaného 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 žalobě upozorňuje, a soud shledal napadené rozhodnutí v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

Přiměřenost kvalifikačních požadavků

34. Podle § 36 odst. 1 ZZVZ *nesmí být zadávací podmínky stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímou zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.*
35. 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.*
36. 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 obstojí 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).
37. 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 soudem). Postup v rozporu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

s těmito zásadami představuje skrytou formu nepřipustné diskriminace, jelikož do zadávacího řízení se mohou přihlásit toliko někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), jenž 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).

38. Oba správní orgány ve svých rozhodnutích správně shrnuly shora popsaná právní východiska, avšak již selhaly v jejich následné aplikaci na posuzovaný případ.
39. Řídící orgán popsal skutková zjištění na stranách 16 a 17 svého 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 žalobkyně nemusí být vždy nutně 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.“*
40. Žalobkyně na stranách 14-32 námitek vyčetla řídícímu orgánu, že rezignoval na jakékoli věcné odůvodnění, pouze odcitoval náhodná rozhodnutí správních soudů a ÚOHS, aniž je jakkoli vztáhl na posuzované zakázky, a jeho postup je tak nepřezkoumatelný. Řídící 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.
41. Dále žalobkyně vysvětlila, že 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.

42. Co se týče svého požadavku na celkový obrat za tři poslední účetní období ve výši 400 milionů Kč, tak ten odráží předpokládanou hodnotu veřejné zakázky 481 mil. Kč a dosahuje pouze 41,6 % limitu stanoveného v § 78 odst. 2 ZZVZ.
43. 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 medicinálních 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.
44. 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 o autorizaci pro obor technika prostředí staveb, specializace na 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.
45. K uplatněnému požadavku na šest různých dokladů o autorizaci u členů realizačního týmu žalobkyně předeslala, 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 za účelem ochrany 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, medicinálních 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 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. povinná zajistit účast koordinátora BOZP. Nakonec žalobkyně poukázala na to, že požadovanými autorizacemi disponují v České republice stovky až tisíce osob, omezení hospodářské soutěže z tohoto důvodu proto nepřichází v úvahu.

46. 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.“
47. Ministr žalovaného v napadeném rozhodnutí (str. 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 nevylíčil a nezdůvodnil potřebu jejich kumulace, a to již k prokázání kvalifikace.“
48. Tedy ministr žalovaného, stejně jako řídicí orgán, považovali za nepřiměřené ty kvalifikační požadavky týkající se části plnění, která podle jejich názoru vůbec neměly být součástí zakázky (zejména dodávek lékařských technologií); dle jejich názoru byly požadavky ve svém souhrnu nepřiměřenými, aniž by se však konkrétně zabývali jednotlivými dílčími požadavky. Samotná úvaha o nepřiměřenosti celého souhrnu požadavků je v jádru logická, ale obstála by jedině tehdy, pokud by předmět zakázky byl určen skutečně nepřipustně

široce. Závěr správních orgánů o nepřipustně široce formulovaném předmětu zakázky však soud shledal nepřezkoumatelný, a totéž tak nutně platí o jejich v obecné rovině uvedených úvahách ohledně nepřiměřenosti kvalifikačních požadavků.

49. 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 vyselekoval pouze jím definovanou míru „kvalitních a ověřených“ dodavatelů, pak takový postup není možný*“ (str. 16, ale také 14 a 19 napadeného rozhodnutí a str. 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 vybrán dodavatel s to dokončit zakázku řádně a v potřebné (specificky náročné) kvalitě, a že šlo tedy o „nepodkročitelné“ minimum, a pro toto své tvrzení nabídla 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 dál vysvětlovat, v čem žalobkyně spatřuje potřebu kumulace těchto, byť vysoce nastavených dílčích požadavků. Řídicí orgán naopak dokonce poznamenal, že kombinace žalobkyniných požadavků „*nevede k prokázání zkušeností dodavatelů či jeho realizačního týmu s konkrétním plněním, resp. s konkrétní odbornou činností*“ (str. 16 jeho rozhodnutí), ale toto značně radikální tvrzení nijak blíže nerozvedl. Ministr žalovaného pak na žalobkyninu argumentaci odpověděl pouze shora citovaným neurčitým konstatováním. Živnostenská oprávnění v něm označil za duplicitní, ale neuvedl, která konkrétně a z jakého důvodu má na mysli, nespecifikoval ani, která z nich a v jakém rozsahu se překrývají atp. Řídicí orgán na str. 19 a 20 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., o zajištění dalších bezpečnostních podmínek ochrany zdraví a bezpečnosti při práci, podle něž 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“, jehož potřeba při plnění zakázky byla vázána na nejistou podmínku. Všechny tyto výtky žalobkyně v námitkách následným způsobem 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 41. tohoto rozsudku. Ministr žalovaného na tyto námitky v napadeném rozhodnutí nijak věcně neodpověděl, naopak uvedl, že: „*na těchto závěrech napadené opatření nespočívá.*“, tedy opět se ani s touto podstatnou argumentací žalobkyně pro stanovení rozsahu zakázky nevypořádal.
50. Ministr žalovaného žalobkyniny konkrétní námitky naprosto přešel a ve shodě s řídicím orgánem uzavřel, že kvalifikační požadavky „*ve své vzájemné souvislosti*“ a „*jako celek*“ byly nepřiměřené (str. 16, 18 a 19 prvostupňového rozhodnutí, str. 19 napadeného 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.*“ (str. 15 napadeného rozhodnutí). Takové posouzení – i přes opakovaně zdůrazněnou potřebu jeho provedení – však v napadeném rozhodnutích chybí. V žádném

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 početně nízké jednotky. Řídící 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“ (str. 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 spekulativní názory, 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.

51. 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.
52. Ministrovi žalovaného 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 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).

IV. Závěr a náklady řízení

53. 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, 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 žalovaného (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 přiléhavou aplikaci na posuzovaný případ. 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 napadené 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 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 posuzovaném rozhodnutí, řádně odůvodní, 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.).

54. 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 podanou žalobu a náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb., částku 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. $2 \times 3\,100 = 6\,200$ Kč; paušální částka ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění) za dva úkony, tj. $2 \times 300 = 600$ Kč. Odměna se zvyšuje o celkem 21 %, jelikož zástupce žalobkyně je plátcem DPH. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, činí 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám jejího zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejbližší 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 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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. 10. 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.