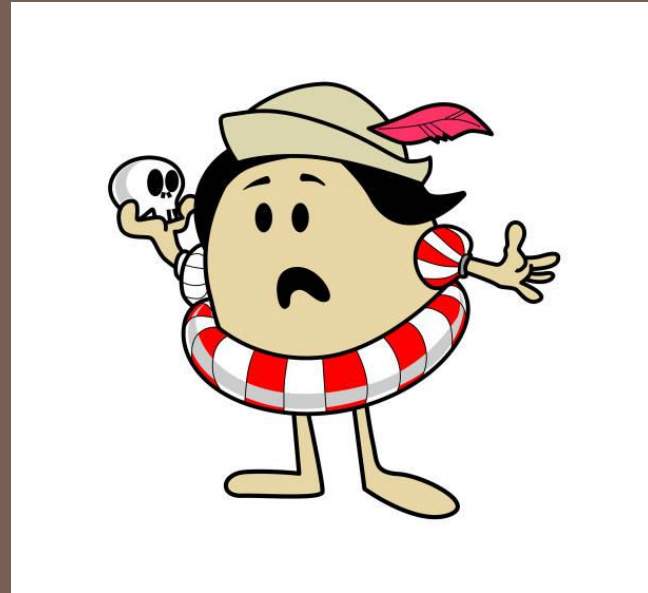


JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.



DĚLIT ČI NEDĚLIT, TOŽ OTÁZKA,
ANEB PŘÍSPĚVEK K TOMU, CO JE
JEDEN FUNKČNÍ CELEK

Zákonná úprava

§ 18 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na části

*(2) Součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, **která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti.** Kromě případů uvedených v odstavci 3 musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.*

Zákonná úprava

Důvodová zpráva k ZZVZ: *Do předpokládané hodnoty se tak musí zahrnout hodnota všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v jedné časové souvislosti. **Koncept jedné veřejné zakázky vychází z dosavadní judikatury, dle které je za jednu veřejnou zakázku považováno plnění, které spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek.***

Zadávací směrnice

- čl. 5 směrnice 2014/24/EU
- výpočet odhadované hodnoty VZ **založen na celkové splatné částce** bez DPH, odhadnuté veřejným zadavatelem
- Výběr metody použité pro výpočet odhadované hodnoty VZ nesmí být proveden s úmyslem vyloučit ji z oblasti působnosti této směrnice. VZ nesmí být rozdělena tak, aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice, pokud to není odůvodněno objektivními důvody
- U VZ na stavební práce se pro výpočet odhadované hodnoty vezme v úvahu hodnota stavebních prací, jakož i celková odhadovaná hodnota dodávek a služeb, které veřejný zadavatel dává zhotoviteli k dispozici, za předpokladu, že jsou nezbytné pro výkon stavebních prací.
- **Pokud po částech, třeba jednotlivé části sečíst**

Zadávací směrnice

- Bod 19 preambule směrnice 2014/24/EU
- *Mělo by být vyjasněno, že pro odhad hodnoty veřejné zakázky je třeba zohlednit veškeré příjmy, ať už jsou obdrženy od veřejného zadavatele nebo od třetích osob. Rovněž by mělo být vyjasněno, že pro účely odhadu finančních limitů by měl být **pojem obdobných dodávek vykládán jako dodávky výrobků, s nimiž se počítá pro totožné nebo obdobné využití, například dodávky určitého sortimentu potravin nebo různých částí kancelářského nábytku. Obvykle by tak mělo platit, že hospodářský subjekt činný v daném odvětví pravděpodobně takovéto dodávky provádí v rámci svého běžného výrobního sortimentu.***

První spor na úrovni EU

- **rozsudek SD z 5. 10. 2000, C-16/98, Komise v. Francie**
- výklad směrnice 93/38/EHS o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací
- Syndicat départemental d'Electrification de la Vendée (sdružení municipálních sdružení) v 12/1994 zahájil 37 ZŘ na elektrifikační práce a práce na veřejném osvětlení na 3 roky v departementu Vendée
- zadavatelem byl syndikát
- pouze 6 hlavních zakázek uveřejněno Úředním věstníku ES
- smlouvy uzavřeny vždy ve prospěch konkrétního municipálního sdružení
- řízení o porušení povinnosti proti Francii

První spor na úrovni EU

- čl. 14 odst. 10 směrnice 93/38/EHS: *Základem pro výpočet hodnoty zakázky na stavební práce pro účely odstavce 1 je celková hodnota stavební práce. "Stavební prací" se rozumí výsledek činností pozemního a inženýrského stavitelství jako celek, který má plnit hospodářskou a technickou funkci.*
- odst. 13: *Zadavatelé nesmějí obcházet tuto směrnici tím, že by rozdělili zakázky nebo použili zvláštní metody výpočtu hodnoty zakázek.*

První spor na úrovni EU

- SD: existence práce musí být vyhodnocena podle ekonomické a technické funkce výsledku příslušných prací (elektrická síť, síť pouličního osvětlení)
- série specifických udržovacích a rozšiřovacích prací na existujících sítích pro dodávku elektřiny a pouličního osvětlení, které se stanou součástí těchto sítí
- definice pojmu "stavební práce" nepodmiňuje existenci stavby počtem zadavatelů (např. jedna silnice procházející územím několika zadavatelů) nebo možností provést všechny stavební práce jediným podnikem

První spor na úrovni EU

- veřejná elektrická síť a síť veřejného osvětlení odlišná hospodářská a technická funkce – přeprava elektřiny od výrobce ke spotřebiteli za úplatu x osvětlení veřejných prostranství bez přímé úplaty – nejde o jednu stavbu
- nepodstatné, že jiní zadavatelé tyto práce spojili, nebo, že souběžně s oběma pracemi jsou i úpravy veřejného rozhlasu

První spor na úrovni EU

- elektrifikace – nepodstatné, že sdružení obcí ve Vendée pověřena zajištěním distribuční soustavy nízkého napětí na území členských obcí - sítě vzájemně propojené a celek plní tutéž hospodářskou a technickou funkci
- ne automaticky celá Francie – vždy individuální – zde zeměpisná souvislost, souběžnost pracovních programů, totožný popis prací, koordinace zajišťovaná syndikátem

První spor na úrovni EU

- veřejné osvětlení - sítě veřejného osvětlení z technického hlediska ne nutně vzájemně závislé - zpravidla omezeny na zastavěné oblasti, není nezbytné vzájemné propojení
- z hospodářského hlediska - není vyloučeno, že každé místní sdružení ponese finanční zátěž vyplývající z provozu
- hospodářská a technická funkce každé sítě veřejného osvětlení stejná v celém departementu Vendée x netvoří celek s jedinou hospodářskou a technickou funkcí na úrovni departementu

Další judikatura SDEU

- **rozsudek SDEU z 27. 10. 2005, C-187/04 - Komise v. Itálie**
- koncese na stavební práce – dvě dálnice, spojující jiné dálnice, společné spojení na dálnici A/4
- dvě nová dálničních spojení mají z technického hlediska propojit oblasti vybrané za účelem vyřešení závažných problémů dotčených obcí - výsledek prací plní technickou funkci; hospodářská činnost – koncesionář vybírá poplatky, nepodstatné, že samostatně nerentabilní
- aby byl výsledek stavby kvalifikován jako dílo, postačuje splnit jednu ze dvou funkcí
- obdobně rozsudek Tribunálu z 29. 5. 2013, T-384/10 - Španělsko v. Komise (vodovodní síť a kanalizace)

Další judikatura SDEU

- **rozsudek SDEU z 18. 1. 2007, C-220/05 - Auroux a další**
- výstavba zábavního centra v navazujících etapách, část prodávána třetím osobám (multikino, obchody), část převáděna zpět zadavateli (parkoviště, cesty)
- hospodářská funkce - přilákat obchodní činnosti a služby
- **rozsudek SDEU z 15. 3. 2012, C-574/10 - Komise v. Německo**
- stejné závěry platí i pro VZ na služby
- služby architektů pro celkovou rekonstrukci jedné budovy tvoří jednu VZ, není podstatné, že rekonstrukce měla být prováděna po částech podle rozpočtových možností obce

Judikatura NSS – stavební práce

- **rozsudek NSS z 27. 6. 2007, čj. 2 Afs 198/2006-69, č.1896/2009 Sb. NSS, *Březová nad Svitavou***
- ještě podle ZZVZ č. 199/1994 Sb.
- stavební práce týkající se částí budovaného sídliště rodinných domů zadány výzvami více zájemcům o VZ k podání nabídky oproti veřejné obchodní soutěži

Judikatura NSS – stavební práce

- NSS: shodná projektová dokumentace, termíny plnění, jedno stavební povolení, jedna ulice = jeden urbanistický celek, výstavba realizovaná v jednom místě a čase
- podstatný jen charakter plnění, nikoliv způsob financování
- zadání jedné VZ (plnění stejného nebo srovnatelného druhu) – i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických
- možnost uzavřít více smluv na základě postupu odpovídajícího celkovému peněžitému závazku zadavatele

Judikatura NSS – stavební práce

- **rozsudek NSS z 17. 9. 2015, čj. 7 As 211/2015-31, obec Hrádek – rekonstrukce OÚ Hrádek**
- VZMR zvlášť stavební práce a zvlášť dodávka venkovního výtahu
- NSS: nesporná časová a místní souvislost, sporná věcná a funkční
- jednotný cíl - zajistit bezbariérový přístup – byt' u stavební VZ vedlejší
- výtah do II. NP nedává smysl bez jeho vybudování, stejně jako nezajištění bezbariérovosti I. NP, pokud zbytek bezbariérový
- výslednou stavbu (navýšenou o jedno podlaží) včetně výtahu nutno považovat za jediný funkční celek

Judikatura NSS – stavební práce

- **rozsudek NSS z 23. 3. 2023, čj. 9 As 205/2022-51, obec Čeladná – rekonstrukce památníku J. Kaluse**
- postupné dvě smlouvy na rekonstrukci, obě – zejména zateplení fasády, výměna střešního pláště a části střešní konstrukce, vybudování dřevěného ochozu, stavební úpravy uvnitř objektu, zpevnění ploch a terénní úpravy kolem objektu
- NSS: funkční celek - zejména podle věcné souvislosti plnění (obsah plnění), případně i místní souvislost
- zcela použitelná judikatura k ZVZ - obdobná hlediska (uvádí i důvodová zpráva k ZZVZ)
- z projektové dokumentace zřejmé, které práce bude nutné realizovat, stavební práce fungovaly jako celek
- časovou souvislost ≠ souběžně

Judikatura NSS – stavební práce

- **rozsudek NSS z 20. 2. 2019, čj. 6 Afs 246/2018-32, *Putim – oprava silnic po povodních***
- obec zadala 2 VZMR – oprava silnic po povodních, ačkoliv v součtu šlo o zakázku podlimitní
- NSS: plnění charakterem totožné či obdobné, uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění = jediná VZ
- shodné stavební práce v jednom katastrálním území, vyvolané stejnou událostí, stejný předmět plnění, funkční souvislost - potřeba obnovy dopravní infrastruktury obce (nestačí, že spolu komunikace bezprostředně nesousedí)

Judikatura NSS – stavební práce

- třeba zkoumat všechny jednotlivé souvislosti a třeba přihlížet k nim i v jejich souhrnu
- nelze zohledňovat ekonomické důvody ani pohnutky zadavatele
- nemohlo by být vytýkáno rozdělení, pokud zadány odděleně, ale použila by režim pro podlimitní zakázku (oddělení navíc požadováno poskytovatelem dotace), nebo by rozdělila na části

Judikatura NSS – stavební práce

- velmi obdobné závěry též v rozsudku NSS z 23. 4. 2021, čj. 1 Afs 132/2019-76, obec Hracholusky, dílčí odlišnost – šlo o částečně odlišná plnění - přístupové cesty k samotám mimo intravilán v osadě Žitná a chodníky v osadě Hracholusky – NSS: nestačí dílčí rozdíly v použité technologii - mohl být osloven obdobný okruh dodavatelů, u obou akcí opravovány komunikace tvořící dopravní obslužnost na území obce

Judikatura NSS – stavební práce

- **rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, 10 As 38/2014 – 41, MS v klasickém lyžování, Liberec 2009**
- Liberec šest etap vybudování metropolitní sítě - hlavním cílem připojení areálů, ve kterých se konalo MS
- ÚOHS považoval první čtyři etapy za jednu zakázku – jednotícím cílem pořádání MS a u tří shodný CPV kód, první tři fáze přípravné stavební práce pro položení optických kabelů ve čtvrté fázi

Judikatura NSS – stavební práce

- podle zadavatele všechny etapy odlišný předmět plnění a na sobě funkčně nezávislé (vedou k jiným areálům, někdy zahrnují i mostní konstrukce a vedení vysokého napětí, jindy pouze revize), k tomu odborná vyjádření
- každou zakázku vyhrál jiný dodavatel, s jiným předmětem činnosti, a odlišné kvalifikační předpoklady
- NSS: pro posouzení zakázky jako jediné nepostačuje jednotící účel a zařazení pod stejné CPV kódy

Judikatura NSS – stavební práce

- stránka účelu je jen jeden z prvků věcné souvislosti - třeba se zabývat také stránkou technologickou a funkční
- pokud zadavatel namítá konkrétní odlišnosti - ÚOHS povinen se s nimi řádně vypořádat
- CPV kódů omezené množství – VZ třeba podřadit pod nejpodobnější a nejmóstižnější, pokud přesný kód není k dispozici
- obdobně rozsudek NSS ke stavbám pro MS v Liberci z 25. 7. 2014, čj. 6 As 20/2014-31

Judikatura NSS - služby

- **rozsudek NSS z 26. 4. 2012, čj. 2 Afs 71/2011-93, *Znojemská beseda - Znojemské historické vinobraní 2009***
- 3 části programu vinobraní zadány jako 3 VZMR
- NSS: části ve věcné, místní, časové souvislosti a personální provázanosti
- jednotící záměr zadavatele, jednotlivé části samostatně nedávaly stejný smysl jako celek
- plnění částí zakázky různými dodavateli v minulosti se netýká charakteru VZ, ale způsobu plnění poptávaných služeb

Judikatura NSS – služby

- **rozsudek NSS z 15. 12. 2010, čj. 2 Afs 55/2010 - 173, *FORESTA WOOD – LČR, Provádění lesnických činností s prodejem dříví při pni***
- nikoliv nepřípustné dělení zakázky, ale vliv na výpočet kauce
- 159 ZŘ na lesnické práce na území ČR – děleno podle území
- NSS: nesporné, že funkční i časové hledisko nasvědčují jediné VZ
- místní hledisko – rozdělení čistě administrativní, nevysvětlen konkrétní počet ani odlišnosti území
- jednota může být i pro území celé ČR
- obdobně rozsudek NSS z 15. 8. 2018, čj. 10 As 94/2017-39, Centrum služeb pro silniční dopravu - 14 VZMR na zřízení pozice krajského koordinátora pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v jednotlivých krajích

Judikatura NSS - služby

- **rozsudek NSS z 19.12.2019, čj. 4 Afs 240/2019-32, *Chotěboř - rozvoj a zlepšování systému řízení lidských zdrojů***
- 2 VZMR na rozvoj a zlepšování systému řízení lidských zdrojů MěÚ Chotěboř, 1. jen pro vedoucí zaměstnance, 2. komplexní – v souhrnu přes 2 mil Kč
- NSS: poskytnutí služeb z oblasti řízení lidských zdrojů - proškolení jednotlivých zaměstnanců, aktivity - dílčí činnosti směřující k naplnění základního cíle projektu – rozvoj a zlepšování systému řízení lidských zdrojů
- o funkční a věcné provázanosti svědčí i oslovení dvou stejných potenciálních dodavatelů se stejným předmětem podnikání
- nepodstatné, že limit překročen jen o 4 081 Kč

Judikatura NSS - služby

- **rozsudek NSS z 19. 5. 2021, 7 As 278/2020 - 38, *statutární město Liberec – právní služby***
- během roku 2017 uzavřeny 4 smlouvy na poskytování různých právních služeb s AK HAVEL & PARTNERS
- přestupek – zadáno mimo ZŘ, ačkoliv souhrn maximálních hodnot zakázek vyžadoval ZŘ (těsně nad 2 mil Kč)
- zadavatel namítal, že jednalo o nepředvídatelná plnění, jejichž potřeba vznikala nahodile podle reálné situace, a že se nemá vycházet z maximální hodnoty zakázky, ale ze skutečně vyplacených částek

Judikatura NSS - služby

- NSS: k dělení právních služeb stále plně použitelná prejudikatura NSS z 30. 9. 2011, čj. 8 Afs 31/2011-252, č. 2735/2013 Sb. NSS, *Havel, Holásek & Partners*
- věcná souvislost již ze samotné povahy právních služeb – opačný výklad by vedl možnosti odlišovat VZ pomocí jakýchkoli rozdílů v poskytovaných službách, pokud nepůjde o vysoce odborné a specializované znalosti
- šlo o právní služby týkající se běžné majetkoprávní agendy stěžovatele

Judikatura NSS – služby

- **rozsudek NSS z 15. 5. 2018, čj. 9 Afs 439/2017-26, *SVCS Process Innovation***
- dotované zakázky na stavbu stánků na veletrzích v Moskvě a Šanghaji – FÚ i MS v Praze – jedna VZ – plnění spolu věcně (jeden projekt) i časově souvisela, šlo zadat jako dílčí části
- NSS: plnění související - po věcné, časové i místní stránce – mohou však souviset i plnění velmi vzdálená. Posouzení souvislosti –komplexní činnost, zhodnocení všech relevantních okolností konkrétní věci, různé charakteristiky v různých situacích různou váhu
- realizace v rámci téhož projektu – jedna z indicií o funkční souvislosti

Judikatura NSS – služby

- jeden funkční celek nyní výslovně v § 18 odst. 2 ZZVZ
- existence stejného nebo obdobného okruhu dodavatelů svědčí pro existenci společného relevantního trhu –významné vodítko pro závěr, že plnění souvisejí
- FÚ v dalším řízení učiní kroky potřebné k tomu, aby prověřil námitky, zejména ohledně toho, zda existoval stejný nebo obdobný okruh dodavatelů pro plnění spočívající ve výstavbě stánků na veletrzích v Moskvě a Šanghaji

Judikatura NSS – dodávky

- **rozsudek NSS z 19. 11. 2014, čj. 3 As 73/2014 – 50, *Národní technické muzeum***
- jedna VZ - pokud dodávka HW a SW vybavení, ačkoliv formálně rozdělenou na servisní a kupní smlouvu

Judikatura NSS - dodávky

- rozsudek NSS z 19. 1. 2023, čj. 2 Afs 92/2022-28, *Ollies Dorty s.r.o. - pořízení potravinářského vybavení*
- 2 VZMR - produkty pro prodej/výrobu cukrářských výrobků – v souhrnu přes 2 mil Kč
- NSS: třeba přihlížet ke všem místním, časovým, věcným, funkčním a technologickým souvislostem VZ
- poptávaná plnění nemusí být totožná, stačí obdobnost
- kritéria místní, časové, věcné a funkční souvislosti nemusí být vždy splněna všechna

Judikatura NSS - dodávky

- nepodstatné rozdíly v použité technologii – pokud obdobný okruh dodavatelů
- nepodstatný úmysl zadavatele, efektivnost postupu či financování VZ - relevantní pouze objektivní vlastnosti předmětu plnění VZ

Judikatura NSS - dodávky

- i vitrína zmrzliny a výrobník čokolády svým charakterem souvisí s výrobou a prodejem cukrářských výrobků
- výrobník temperované čokolády - produkt čokoládoven a cukrářských provozů sloužící k přípravě čokolády
- prodejní vitrína zmrzliny - produkt zmrzlinářského provozu s chladicí technologií sloužící k prodeji zmrzliny
- čokoláda a zmrzlina nepochybně v širším smyslu cukrářskými výrobky



VZ rozdělené na části (§ 35 ZZVZ, § 98 ZVZ)

- **rozsudek NSS z 19. 11. 2020, čj. 4 As 337/2018-84, VUT v Brně**
- VZ „Dodávka vybavení stacionární analytické laboratoře technologií městského inženýrství“
- dodávka laboratorního příslušenství (např. kádinky, pipety, špachtle, rukavice), laboratorních přístrojů (např. laboratorní digestoř, spektrofotometr VIS, analytické váhy, systém na úpravu ultračisté vody, řídicí jednotka spektrometru) a laboratorního nábytku (např. úložná skříň, laboratorní stůl, pracovní židle, stůl váhový)
- ÚOHS – uložena pokuta, zadavatel vymezil předmět plnění příliš široce - diskriminoval dodavatele, kteří mohli zajistit dodávku pouze některé z uvedených skupin zboží

VZ rozdělené na části (§ 35 ZZVZ, § 98 ZVZ)

- NSS: skrytou diskriminaci může způsobit též příliš široké vymezení předmětu jedné VZ - může diskriminovat dodavatele, kteří by mohli podat nabídku na jednotlivá plnění, nejsou však schopni nabídnout plnění všechna
- zpravidla nutné pokud rozdělení VZ na části může přinést více nabídek a z toho vyplývající nižší nabídkovou cenu
- zadavatel povinen využít § 98 odst. 1 ZVZ pokud to povaha předmětu zakázky umožňuje, a kdy by zároveň nerozdělení VZ na části mohlo mít v důsledku omezení konkurence mezi dodavateli vliv na výběr nejvhodnější nabídky
- zadavateli není vytýkáno, že vybavení laboratoře

VZ rozdělené na části (§ 35 ZZVZ, § 98 ZVZ)

- požadavek na rozdělení VZ na dílčí části zpravidla vyvstane u plnění, která jsou v obchodní praxi běžně dodávána samostatně
- zpravidla ne u plnění, u nichž je dána vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost - nebylo by účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění
- laboratorní příslušenství - zcela samostatná kategorie laboratorního zboží – spotřební zboží, zjevně neexistuje nutná podmíněnost, provázanost či závislost na zbývajících částech předmětu VZ – není důvod vyloučit dodavatele, kteří se zaměřují pouze na laboratorní příslušenství

VZ rozdělené na části (§ 35 ZZVZ, § 98 ZVZ)

- mezi laboratorním nábytkem a laboratorními přístroji teoreticky může existovat nutná provázanost, podmíněnost či závislost
- z technické specifikace nábytku pouze požadavky na rozměry, materiál, nosnost či konstrukci – ne požadavky na speciální úpravu pro potřeby některého z požadovaných laboratorních přístrojů či laboratorního nábytku či jejich kompatibilitu

Závěr

- rozdílný přístup podle druhu zakázky
- stavební práce – hlavní kritérium funkční celek
- služby a dodávky – hlavní kritérium obdobné služby a dodávky, významným vodítkem obdobný okruh dodavatelů
- v případě pochybností – raději jako



Děkuji za pozornost

petr.mikes@nssoud.cz