



UOHSX00EOJKZ

## PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0055/2021/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-13125/2021/163/MBr

Brno 10.05.2021

V řízení o rozkladu ze dne 9. 3. 2021 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 10. 3. 2021 obviněným –

- **Zlínský kraj**, IČO 70891320, se sídlem třída Tomáše Bati 21, 760 01 Zlín,  
proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0043/2021/VZ, č. j. ÚOHS-07299/2021/500/Alv ze dne 26. 2. 2021 vydanému ve správním řízení ve věci možného spáchání přestupku ve smyslu § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů výše označeným obviněným, při zadávání veřejných zakázek
- **„Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Kroměřížské nemocnice a.s.“**, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 27. 3. 2020 obviněný se společností atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc, smlouvu o dílo č. D/1814/2020/INV,
- **„Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Vsetínské nemocnice a.s.“**, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 19. 8. 2020 obviněný se společností atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc, smlouvu o dílo č. D/3792/2020/INV,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů na základě návrhu rozkladové komise jmenované podle § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0043/2021/VZ, č. j. ÚOHS-07299/2021/500/Alv ze dne 26. 2. 2021

**p o t v r z u j i**

a podaný rozklad

**z a m í t á m.**

## **ODŮVODNĚNÍ**

### **I. Zadávací řízení a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže**

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**zákon**“) k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178, a pro zvláštní postupy podle části šesté a rovněž k projednávání přestupků podle tohoto zákona a ukládání pokut za jejich spáchání, obdržel dne 14. 9. 2020 podnět ze dne 9. 9. 2020 (dále jen „**podnět**“) týkající se prošetření postupu zadavatele – Zlínský kraj, IČO 70891320, se sídlem třída Tomáše Bati 21, 760 01 Zlín, (dále jen „**obviněný**“ nebo „**zadavatel**“) – při zadávání veřejných zakázek
  - „Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Kroměřížské nemocnice a.s.“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 27. 3. 2020 obviněný se společností atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc, smlouvu o dílo č. D/1814/2020/INV (dále jen „**VZ generel KrNe**“),
  - „Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Vsetínské nemocnice a.s.“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 19. 8. 2020 obviněný se společností atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc, smlouvu o dílo č. D/3792/2020/INV (dále jen „**VZ generel VsNe**“).
2. Úřad si na základě skutečností uvedených v podnětu vyžádal od zadavatele veškerou dokumentaci související s předmětným zadávacím řízením a jeho vyjádření k obsahu podnětu. Na základě posouzení obsahu podnětu a dokumentace zaslané zadavatelem získal Úřad pochybnost, zda zadavatel v souvislosti s uzavřením shora citovaných smluv o dílo na výše uvedené veřejné zakázky malého rozsahu nespáchal přestupek podle § 268 odst. 1

písm. a) zákona a zahájil tak v této věci správní řízení z moci úřední vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0043/2021/VZ.

3. Účastníkem řízení o přestupku je podle § 256 zákona obviněný.
4. Zahájení řízení o přestupku vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0043/2021/VZ oznámil Úřad obviněnému přípisem č. j. ÚOHS-04402/2021/531/MHo ze dne 4. 2. 2021, ve kterém seznámil obviněného se zjištěnými skutečnostmi, jež budou podkladem pro rozhodnutí.
5. Správní řízení bylo zahájeno podle § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOP“), ve spojení s § 248 zákona, dne 4. 2. 2021, tj. dnem, kdy bylo oznámení o zahájení řízení o přestupku doručeno obviněnému.

## II. Napadené rozhodnutí

6. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0043/2021/VZ, č. j. ÚOHS-07299/2021/500/Alv ze dne 26. 2. 2021 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), v jehož výroku I konstatoval, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající z VZ generel KrNe a z VZ generel VsNe, jímž je aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) nemocnic, jichž je obviněný jediným akcionářem, rozdělil takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 27 písm. a) citovaného zákona, a v rozporu s § 2 odst. 3 citovaného zákona nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 3 zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele a obviněný na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy o dílo.
7. Za výše uvedený přestupek byla obviněnému výrokiem II napadeného rozhodnutí uložena pokuta ve výši 60 000 Kč.
8. Výrokem III napadeného rozhodnutí potom Úřad obviněnému v souladu s platnými předpisy uložil uhradit paušální náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
9. Úřad svůj závěr o spáchání přestupku zadavatelem odůvodnil tak, že VZ generel KrNe a VZ generel VsNe byly zadávány ve vzájemné časové souvislosti a při existenci funkčního celku, přičemž daná plnění nepředstavují „nepředvídatelná“ či „nárazová“ plnění. Jelikož spolu předmětné plnění úzce souvisí, měla být předpokládaná hodnota obou výše uvedených poptávaných plnění sečtena a obviněný měl zadat tyto služby v odpovídajícím zadávacím řízení dle tohoto součtu. Dle předmětných smluv na šetřená plnění činila celková smluvní cena po součtu částku 3 797 600 Kč bez DPH. Dle § 27 písm. a) zákona je veřejná zakázka na služby zakázkou malého rozsahu, pokud její předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší částce 2 000 000 Kč bez DPH. Pouze v takovém případě, v souladu s § 31 zákona, není zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení a je povinen pouze dodržovat zásady stanovené v § 6 zákona.
10. V nyní posuzované věci však částka dle uzavřených smluv na předmětná plnění, zadávaná ve formě veřejných zakázek, přesáhla limit stanovený zákonem. Úřad dospěl k závěru,

že obviněný tedy byl povinen požadované služby poptávat buď jako jednu veřejnou zakázku, tedy nikoliv v podobě dvou samostatných veřejných zakázek, nebo jako veřejnou zakázku rozdělenou na části.

### III. Námitky rozkladu

11. Dne 10. 3. 2021 podal obviněný proti napadenému rozhodnutí rozklad ze dne 9. 3. 2021. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo obviněnému doručeno dne 26. 2. 2021. Rozklad byl podán v zákonné lhůtě.
12. Obviněný nejprve předkládá svoji argumentaci, resp. reakci na tvrzení Úřadu ohledně časové souvislosti. Obviněný uvádí, že závěry Úřadu k podmínce časové souvislosti považuje za nepřezkoumatelné. Dle obviněného napadené rozhodnutí v posouzení této otázky přináší pouhý kalendářní odpočet, s určením odstupe v řádu pěti až šesti měsíců, a odkazem na judikaturu, že takový odstup nemusí být v odůvodněných případech ještě dost. Přitom se zadavatel vsutku ani řádně nedozvídá, z jakého důvodu Úřad zařadil postup zadavatele do kategorie „odůvodněných případů“, u nichž ani delší časový odstup v trvání téměř poloviny roku není dostatečným.
13. Ve vztahu k místní souvislosti obviněný uvádí, že se rovněž nemůže ztotožnit se závěrem, který Úřad označuje jako stěžejní, že se nejedná o plnění, které by bylo realizováno v terénu v konkrétní lokaci. Dle obviněného nelze předpokládat, že by dílo, spočívající ve zhotovení generelu či jeho aktualizace, vznikalo výlučně tzv. „od stolu“, aniž by byl jeho zpracovatel důkladně osobně seznámen s místními územními poměry, prostorovou kapacitou, technickým stavem budov, aj. Řádné zhotovení díla vyžaduje dle obviněného přítomnost zpracovatele v daném území, zjištění či prověření a kontrola skutečností, provedení měření, sond, zjištění závad, poruch a nedostatků budov a technické infrastruktury, zjištění návazností a mnohé další. Dále obviněný uvádí, že čtyři samostatné nemocniční areály, každý s jinými územními, majetkoprávními, stavebně-technickými poměry a stavy, nevytváří jednotný funkční celek.
14. V případě podmínky věcné souvislosti Úřad odkazuje na předmět plnění jednotlivých smluv o dílo, z nichž vyplývá, že předmětem plnění je u obou aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) nemocnice, což dle obviněného lakonicky doplňuje akcentem na téměř naprostou shodu obsahu smluv uzavřených na plnění veřejné zakázky a opětovně je pak zmíněn i argument o jediném akcionáři. Dle obviněného není ničím neobvyklým, pokud zadavatel vytváří obchodní podmínky podle typově obdobných závazků do jím užívaných vzorů. Užití vzorového dokumentu obchodních podmínek při doplnění individuálních požadavků a podmínek pak v obecné rovině automaticky nemusí znamenat věcnou souvislost takových plnění, stejně tak jako výsledek strojového porovnání takových obchodních podmínek. Jak již obviněný uvedl, odlišnost předmětů dotčených plnění a jejich zhotovení je procesem tvůrčí činnosti zapojených subjektů, přičemž charakter těchto odlišností je uložen spíše v samotné realizaci, dokladech o ní a jejich výstupech nežli v textu obchodních podmínek.
15. V případě podmínky funkční souvislosti Úřad uvádí, že se její existence či neexistence dovozuje na základě účelu/jednotného cíle zadávaných veřejných zakázek. Funkční souvislost je pak dle názoru Úřadu v šetřeném případě dána tím, že plán investičního rozvoje nemocnic je územně plánovací podklad, neboť určuje možnosti rozvoje daného území, a úmyslem

obviněného byla v obou dvou případech zcela nezpochybnitelně snaha o řádné zajištění chodu jím koordinovaného zdravotnictví a jeho rozvoj. V tomto směru obviněný opětovně poukazuje již na předchozí argumentaci, že je nutné rozlišovat chod a koordinaci zdravotnictví v rovině zdravotnické/medicínské/personální a v rovině stavebně-technické.

16. Dle obviněného funkční, resp. technologická souvislost plnění je společně s časovou souvislostí plnění v rámci poměrování existence či neexistence jednoty veřejné zakázky považována za významnější vůči ostatním prvkům souvislostí a jako taková by tedy měla přesvědčivě charakterizovat jednotu veřejné zakázky, má-li být v takovém případě dána. Otázce funkční souvislosti se přitom Úřad výslovně věnuje pouze v bodu 74 rozhodnutí, přičemž argumentaci zde uvedenou za přesvědčivou považovat rozhodně nelze.
17. Závěrem rozkladu pak obviněný k časové, místní, věcné a funkční souvislosti souhrnně uvádí, že ačkoli lze dozajista o naplnění či nenaplnění některé z kategorií souvislostí polemizovat, přičemž tyto se mohou v částech prolínat, považuje obviněný v přezkoumávaném případě za zjevné, že souvislosti věcné, místní, časové a funkční/technologické nejsou naplněny kumulativně, jak vyžaduje ustanovení § 18 odst. 2 zákona.
18. Obviněný dále uvedl hypotézu, týkající se veřejné zakázky „Nová krajská nemocnice ve Zlíně – projektová dokumentace“, že pokud se jedná o jeden předmět rozdělený na části, pak postupoval v souladu se zákonem, když zadal zakázky VZ generel KrNe a VZ generel VsNe v režimu zakázek malého rozsahu, neboť na uvedený případ lze uplatnit ustanovení § 18 odst. 3 zákona.

#### **Závěr rozkladu**

19. Obviněný navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a správní řízení zastavil.

#### **IV. Řízení o rozkladu**

20. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis společně se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

#### **Stanovisko předsedy Úřadu**

21. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 98 odst. 1 ZOP přezkoumal soulad výroků napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a dále správnost napadeného rozhodnutí a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
22. Úřad tím, že napadeným rozhodnutím rozhodl tak, jak je v něm uvedeno, rozhodl správně a v souladu se zákonem. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí o rozkladu jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které jsem přistoupil k zamítnutí rozkladu a potvrzení napadeného rozhodnutí.

**V. K námitkám rozkladu**

23. Úvodem rekapituluji, že Úřad napadeným rozhodnutím rozhodl o tom, že se obviněný dopustil přestupku dle podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 citovaného zákona, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající z VZ generel KrNe a z VZ generel VsNe, jímž je aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) nemocnic, jichž je obviněný jediným akcionářem, rozdělil takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 27 písm. a) zákona, a v rozporu s § 2 odst. 3 zákona nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 3 zákona. Obviněný tímto nezákonným postupem dle zjištění Úřadu mohl ovlivnit výběr dodavatele, když na předmět obou veřejných zakázek (VZ generel KrNe a VZ generel VsNe) uzavřel smlouvu se společností atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc.
24. K rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí na základě rozkladových námitek obviněného předesílám, že vypořádání námitek obviněného jsem provedl v duchu toho, co uvedl Nejvyšší správní soud k dostatečnému odůvodnění a přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí v rozsudku č. j. 5 Afs 25/2009 - 98 ze dne 25. 3. 2010, tedy že *„podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno,“* a na co navázal i v rozsudku č. j. 2 As 134/2011 - 200 ze dne 27. 8. 2013, když v rámci přezkumu dané věci tyto úvahy blíže rozvinul následujícím způsobem: *„Nejvyšší správní soud má v posuzované věci za to, že ve světle citované judikatury krajský soud odůvodnil své rozhodnutí dostačujícím způsobem a se snahou postihnout žalobní body komplexně tak, aby reagoval na všechny výtky stěžovatele proti napadenému rozhodnutí. Na každé rozhodnutí je přitom nutno nahlížet jako na celek; není-li konkrétní žalobní námitka vypořádána samostatně (ale je součástí širšího hodnocení posuzované problematiky), nelze o nepřezkoumatelnosti takového rozsudku vůbec uvažovat. (...) Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud uvedl srozumitelné a logicky na sebe navazující důvody ve prospěch právního názoru, k němuž dospěl, a vyjádřil se i ke stěžejním argumentům stěžovatele. Krajský soud sice výslovně nereagoval na každý dílčí argument stěžovatele, z jeho celkové úvahy je však zcela zřejmé, proč se s právním názorem stěžovatele neztotožnil.“*
25. Závěry obsažené v předmětných rozsudcích lze, navzdory skutečnosti, že se vztahují k přezkumu rozhodnutí správního soudu, analogicky použít i ve vztahu k vypořádání námitek správním orgánem. Pokud je tedy v rozkladu uvedena řada námitek, z nichž některé spolu úzce souvisí, avšak nevnáší nové světlo do posuzované věci, když spíše dotváří danou argumentační rovinu, či případně nejsou ani relevantní pro posouzení té které předmětné otázky, je nadbytečné, aby se správní orgán jednotlivě s takovými námitkami podrobně vypořádával, pokud komplexně postihne gros rozkladové argumentace. Předoslání takového závěru však v žádném případě neznamená ani neznačí, že bych se dále v odůvodnění tohoto rozhodnutí nezabýval podstatnými otázkami či námitkami, které byly v rozkladu vzneseny, jak jsem uvedl již v úvodu.

*Relevantní ustanovení zákona*

26. Podle § 16 odst. 1 zákona zadavatel stanoví před zahájením zadávacího řízení nebo před zadáním veřejné zakázky na základě výjimky podle § 30 zákona předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky je zadavatelem předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se nezahrnuje daň z přidané hodnoty.
27. Podle § 16 odst. 2 zákona do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se zahrne předpokládaná hodnota všech plnění, která mohou vyplývat ze smlouvy na veřejnou zakázku, není-li dále stanoveno jinak.
28. Podle § 16 odst. 5 zákona předpokládaná hodnota veřejné zakázky se stanoví k okamžiku zahájení zadávacího řízení, nebo k okamžiku zadání veřejné zakázky, pokud nebyla zadána v zadávacím řízení.
29. Podle § 18 odst. 1 zákona je-li veřejná zakázka rozdělena na části, stanoví se předpokládaná hodnota podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána v jednom nebo více zadávacích řízeních, nebo zadavatelem samostatně nebo ve spolupráci s jiným zadavatelem nebo jinou osobou.
30. Podle § 18 odst. 2 zákona součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle § 18 odstavce 1 zákona musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v § 18 odstavci 3 zákona musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.

*K časové souvislosti*

31. Obviněný v první řadě nesouhlasí s argumentací Úřadu ohledně časové souvislosti. Časovou souvislostí obou veřejných zakázek se Úřad zabýval v bodech 61 - 65 odůvodnění napadeného rozhodnutí.
32. Úřad v napadeném rozhodnutí poukázal na několik klíčových aspektů, které potvrzují tu skutečnost, že obě dvě veřejné zakázky byly „zadávané“ skutečně v časové souvislosti ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 zákona.
33. V první řadě z dokumentace o veřejných zakázkách vyplývá, že výzva k podání nabídky u VZ generel KrNe byla obviněným uveřejněna dne 3. 2. 2020 a výzva k podání nabídky u VZ generel VsNe byla uveřejněna dne 15. 7. 2020. Jednotlivé smlouvy na předmět plnění pak obviněný uzavřel pro VZ generel KrNe dne 27. 3. 2020 a pro VZ generel VsNe dne 19. 8. 2020. V rozmezí cca 5 měsíců obviněný tedy uveřejnil výzvy k podání nabídky a uzavřel smlouvy na plnění obou veřejných zakázek.
34. Ve shodě s Úřadem též konstatuji, že obviněný prokazatelně nejpozději dne 27. 1. 2020 věděl, že Kroměřížská i Vsetínská nemocnice budou potřebovat nový generel nebo aktualizaci stávajících generelů za účelem dalšího rozvoje těchto nemocnic. Obviněný uvedené skutkové zjištění nerozporuje, nicméně argumentuje v tom smyslu, že k danému datu, ještě nebylo jisté, kdy a zda vůbec bude citované veřejné zakázky zadávat, resp. poptávat předmět plnění (VZ generel KrNe a VZ generel VsNe).

35. Nezbytná potřeba aktualizace zastaralého generelu Kroměřížské nemocnice a.s. vyplynula z materiálu zpracovaného v dubnu 2019 „Zhodnocení medicínsko-ekonomické racionality investiční akce Rekonstrukce operačních sálů v jižním křídle budovy A, Kroměřížské nemocnice a.s.“ a potřeba aktualizace zastaralého generelu Vsetínské nemocnice a.s. vyplynula z materiálu „Posouzení navrženého medicínsko-ekonomického řešení investiční akce: Výstavba centrálního chirurgického pavilonu Vsetínské nemocnice“ zpracovaného v prosinci 2019, který konstatoval neaktuálnost do té doby navrhovaného postupu a vedl k pozastavení plánované investiční akce „Objekt K – Hemodialýza“. Tato byla rozhodnutím Rady Zlínského kraje (usnesení č. 0107/R03/20 ze dne **27. 1. 2020**) v lednu 2020 pozastavena do doby přijetí rozhodnutí o novém konceptu rozvoje Vsetínské nemocnice a. s. Potřeba aktualizovat generel obou nemocnic tedy byla známa obviněnému už před zahájením zadávání VZ generel KrNe, když obviněný se o potřebě aktualizace generelu Vsetínské nemocnice prokazatelně dozvěděl nejpozději dne 27. 1. 2020, jak sám uvádí ve svém vyjádření ze dne 26. 10. 2020.
36. Dle komentářové literatury časová souvislost není přesně definována zákonodárcem pravděpodobně zcela záměrně, jelikož takové pojetí je s ohledem na rozličnost možných plnění prakticky neurčitelné. *„Jde současně o propojení s bývalým prvkem předvídatelnosti (záměru) potřebného plnění: neboli zda je zadavateli zřejmé, zda a nakolik jednotlivá plnění, která tvoří funkční celek, jsou součástí jednoho celkového projektu či záměru, který je například jen administrativně (či z důvodu financování) rozdělen na více etap. Časovou souvislostí v tomto pojetí tak může být jak doba několika dnů či týdnů, tak i doba několika měsíců a let (například v případě plánované výstavby areálu či postupného zpracování jednotlivých stupňů projektových dokumentací).“* (DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ, Petr, a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 114.). Dle autorů tohoto komentáře pak platí, že prvek časové souvislosti bude třeba vykládat zejména s ohledem na úmysly a informace zadavatele jemu dostupné v okamžiku zahájení zadávacího řízení (tamtéž s. 114).
37. Je nutné však zdůraznit, že na časovou souvislost nelze pohlížet mechanicky a určit pevné hranice, kdy určitý počet dnů/týdnů/měsíců je chápán jako časová souvislost a cokoliv nad tuto hranici již lze označit, jako časově nesouvisející plnění. Každý případ je specifický, a proto se časová souvislost musí zkoumat vždy individuálně. Významnou roli při určení časové souvislosti může hrát nejen samotné rozmezí mezi zadáním veřejných zakázek, ale také i např. navázání finančních prostředků na určitý rozpočet, který lze využít v určitém kalendářním roce.
38. Časovou souvislost lze přitom dle rozhodovací praxe dovodit při odstupu nejen v řádu dnů, ale v odůvodněných případech i v rámci týdnů a měsíců (blíže viz rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 30 Af 53/2015 ze dne 26. 7. 2017). Právě v citovaném rozsudku Krajský soud v Brně shledal, že doba čtyř měsíců od výzvy a uzavření smlouvy (tedy od skutečností totožně posuzovaných v tomto případě) není natolik dlouhá, aby zde vzhledem k okolnostem případu nebyla dána i časová souvislost.
39. V nyní posuzovaném případě byly obě veřejné zakázky zadány v jednom kalendářním roce s vazbou na jeden schválený rozpočet pro stejný kalendářní rok, a to v rozmezí cca 5 měsíců. Obviněný ani žádným způsobem neargumentuje personálními, majetkovými, rozpočtovými



či jinými překážkami, které by mohly zmiňovanou časovou souvislost rozmělnit do takové míry, že nebude dána.

40. S ohledem na to, že obviněný si byl již počátkem roku 2020 vědom toho, že obě dvě nemocnice budou potřebovat zpracovat nový či aktualizovaný generel, s ohledem na rozmezí cca 5 měsíců mezi oběma zakázkami a s ohledem na judikaturu konstatují, že časová souvislost mezi oběma zakázkami je prokázána.

*K místní a věcné souvislosti*

41. Obviněný v rozkladu uvádí, že se ztotožňuje s pojetím „funkčního celku“ jako pojmu, který v sobě zahrnuje věcnou, místní a technologickou souvislost.
42. K místní souvislosti obviněný uvádí, že se nemůže ztotožnit se závěrem, který Úřad označuje jako stěžejní, že se nejedná o plnění, které by bylo realizováno v terénu v konkrétní lokaci. Obviněný vyjadřuje své přesvědčení, že k tomuto závěru Úřad vede snad ta skutečnost, že místem plnění<sup>1</sup> je uveden Krajský úřad Zlínského kraje. Takový závěr obviněný označuje za výsledek zcela formálního a arbitrárního přístupu. Dle názoru obviněného nelze ani předpokládat, že by dílo, spočívající ve zhotovení generelu či jeho aktualizace vznikalo výlučně tzv. „od stolu“, aniž by byl jeho zpracoval důkladně seznámen s místními, územními poměry, prostorovou kapacitou, technickým stavem budov, aj. Dle názoru obviněného zhotovení díla vyžaduje přítomnost zpracovatele na daném území zjištění či prověření a kontrola skutečností, provedení měření, sond, zjištění závad, poruch a nedostatků budov a technické infrastruktury, zjištění návazností a mnohé další. Obviněný též poukazuje na to, že Kroměřížská i Vsetínská nemocnice mají jiné „potřeby“, a proto i generely jsou odlišné.
43. Z těchto uvedených skutečností pak dle obviněného vyplývá, že zpracování díla (generelů) je velmi závislé na činnostech v terénu v dané lokaci. Sídlo Krajského úřadu Zlínského kraje je pak místem pro komunikaci a koordinaci se zhotovitelem a místem, ve kterém dochází pouze k fyzickému předání děl (generelů).
44. Otázkou místní souvislosti se Úřad zabýval v bodech 66 – 72 odůvodnění napadeného rozhodnutí.
45. Úřad k místní souvislosti uvedl, že předmětem plnění je zpracování generelu jak Kroměřížské nemocnice, tak Vsetínské nemocnice, tudíž se nejedná např. o veřejnou zakázku na stavební práce, která by byla realizována v terénu v konkrétní lokaci. Ve vztahu k místu plnění nelze ani přehlédnout to, že místem plnění, dle uzavřených smluv, je výslovně Krajský úřad Zlínského kraje. Skutečnost, že generely jsou zpracovávány pro nemocnice v jiných městech, dle přesvědčení Úřadu ničeho nemění na tom, že je splněna podmínka v podobě místní souvislosti. Plnění vyplývající z jednotlivých smluv o dílo je spjata výhradně s územím Zlínského kraje, přičemž mezi místy jednotlivých plnění neexistuje žádná prostorově relevantní překážka, a obě nemocnice, pro něž je aktualizován generel, leží na území Zlínského kraje, tj. na území obviněného, jakožto jediného akcionáře (zřizovatele) předmětných nemocnic, který je současně zadavatelem obou veřejných zakázek. Dle názoru Úřadu nemůže mít na dovození místní souvislosti vliv určitá vzdálenost mezi jednotlivými nemocnicemi, ve vztahu, k nimž jsou generely zpracovávány.

---

<sup>1</sup> Obou uzavřených smluv na předmět plnění veřejných zakázek - pozn. předsedy Úřadu.

46. Lze souhlasit s obviněným, že pro potřeby zpracování obou generelů je potřeba fyzicky navštívit obě nemocnice a že Krajský úřad Zlínského kraje je jen jakýmsi finálním místem, kde se hotové dílo má odevzdat, právě z důvodu rozhodovacích a majetkových, když Zlínský kraj (jako jediný akcionář/zřizovatel) má právě tyto rozhodovací pravomoci. Současně nelze odhlédnout od charakteru poptávaného plnění. Jedná se o dodávku generelu (územně plánovací podklad, který řeší podrobně otázky územního rozvoje jednotlivých složek osídlení a krajiny), který je po návštěvě areálů nemocnic možné zpracovat prakticky kdekoliv, resp. nemusí být zpracováván jen na jednom místě. Ztotožňuji se též s obviněným, že nelze vycházet pouze z místa plnění uvedeného ve smlouvách, ale je potřeba zkoumat i další souvislosti. Místo plnění uvedené ve smlouvě však bezesporu slouží jako základní východisko při posouzení existence či neexistence místní souvislosti.
47. V nyní posuzovaném případě je klíčová ta skutečnost, že se jedná o nemocnice ovládané přímo obviněným nacházející se na jeho území. Oblast jednoho kraje je na jednu stranu sice velmi rozsáhlým územním celkem, na stranu druhou je však potřeba přihlídnout k aspektům obou veřejných zakázek. Zároveň je ale třeba připomenout, že v některých případech bude mít místní souvislost spíše podpůrný charakter ve vztahu k ostatním souvislostem.
48. Pro posouzení existence či neexistence místní souvislosti lze vzít v potaz větší množství faktorů, a to vždy v závislosti na individuální povaze veřejné zakázky. Rozhodné mohou být, vedle prosté vzdálenosti mezi místy plnění, např. také okolnosti týkající se předmětu plnění, konkrétního subjektu vystupujícího v postavení zadavatele, budoucí funkce výsledků plnění, eventuální objektivní překážky mezi místy, na nichž má plnění probíhat, aj., neboť, jak konstatoval již předseda Úřadu v rozhodnutí č. j. ÚOHS-R270/2014/VZ-03137/2016/322/PSe ze dne 29. 1. 2016, místní souvislost neznámá totéž místo, nýbrž souvislost v prostoru, kdy intenzita místní souvislosti se může výrazně lišit v závislosti na různých faktorech, jež ji mohou ovlivnit.
49. Z relevantních skutečností vztahujících se k poptávanému předmětu plnění a z dokumentací k VZ generel KrNe a VZ generel VsNe vyplývá, že dotčená plnění jsou spjata výhradně s územně vymezeným prostorem Zlínského kraje. Areály dvou samostatných nemocnic, které slouží jako podklad pro realizaci poptávaných služeb spočívajících ve vyhotovení obou generelů pro tyto nemocnice, se nacházejí ve Zlínském kraji, pod jehož výlučnou správu spadají, kdy obviněný je zřizovatelem a jediným akcionářem dotčených nemocnic. Vzájemná vzdálenost mezi nemocnicemi případně mezi nemocnicemi a Krajským úřadem Zlínského kraje není pro posouzení věci relevantní. Podpůrně lze odkázat i na komentář, podle kterého je prvek místní souvislosti „*nově zahrnut v prvku jednoho funkčního celku. I kdyby tedy například zadavatel vystavěl v rámci jednoho projektu dvě větrné elektrárny, které budou řízeny prostřednictvím stejného řídicího centra, bude se jednat o jednu veřejnou zakázku bez ohledu na to, zda bude na tuto stavbu vydáno jedno či více stavebních povolení, nebo zda se budou jednotlivé větrné elektrárny (tj. příslušné stožáry) nacházet ve vzdálenosti sto metrů nebo dva kilometry.*“ (DVOŘÁK, David, MACHUREK, Tomáš, NOVOTNÝ, Petr, a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 114.).
50. Rozdílnost obou komplexů budov Kroměřížské nemocnice a Vsetínské nemocnice a s tím spojená rozdílnost zpracovaných generelů není pro posouzení místní souvislosti jakožto funkčního celku relevantní. Ačkoliv je tedy před zpracováním samotného výstupu nutné poznat místa obou nemocnic jde o vstupní informaci potřebnou pro plnění zakázky, nikoliv

o místo plnění, jež by oddělovalo zakázky od sebe. Cílem je zpracování jistého „plánu“, a tam nemá vzdálenost míst, jež mají být v plánu posuzována, výraznou relevanci za současného splnění dalších společných ukazatelů, jeden zadavatel, resp. zřizovatel.

51. V obou případech je tedy cílem získat návrh plánu rozvoje obou nemocnic, kde budou řešeny koncepční otázky, pouze s ohledem na již stávající rozdíly daných nemocnic, což je však logický základ dané činnosti. Nikdy výchozí předpoklady nebudou stejné. Věcně však budou používány obdobné metody k dosažení jednoho cíle.
52. U věcné souvislosti obviněný namítá, že odlišnost předmětů dotčených plnění a jejich zhotovení je procesem tvůrčí činnosti zapojených subjektů, přičemž charakter těchto odlišností je uložen spíše v samotné realizaci, dokladech o ní a jejích výstupech nežli v textu obchodních podmínek. Dle obviněného mu Úřad dává najevo, že z hlediska posuzování a dokazování existence či neexistence věcné souvislosti považuje samotnou věcnou stránku a pravý obsah jejího plnění za nevýznamný, přičemž přednější je, pokud nese závazek obdobné označení a je uložen do obdobného typového/vzorového dokumentu.
53. V bodě 73 odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad uvedl, že s ohledem na předmět plnění jednotlivých smluv o dílo (viz body 2 a 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí), z nichž vyplývá, že předmětem plnění u všech těchto smluv je aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) nemocnic, jichž je obviněný jediným akcionářem (zřizovatelem), lze konstatovat, že i věcná souvislost, jakožto součást funkčního celku je dána. Úřad též zdůraznil i téměř naprostou shodu obsahu smluv uzavřených na plnění předmětu obou veřejných zakázek.
54. S tímto právním posouzením Úřadu se zcela ztotožňuji a doplňuji následující. Není pravdou, že by Úřad pouze porovnal názvy veřejných zakázek a předmět plnění u obou veřejných zakázek a jenom arbitrárně konstatoval, že jsou to stejné názvy a stejné předměty, a proto je dána věcná souvislost. Je třeba zdůraznit tu skutečnost, že Úřad nekonstatoval, že se jedná o plnění zcela identická, neboť s ohledem na rozdílnost areálů obou nemocnic, a i s ohledem na různé potřeby nemocnic (viz rozkladová argumentace obviněného ohledně Kroměřížské nemocnice např. památková zóna a Vsetínské nemocnice např. záplavové území atp.) vyplývají z obou předmětů plnění jisté rozdíly. V nyní šetřeném případě však nelze odhlédnout od skutečnosti, že v případě obou nemocnic (a jejich generelů) jsou jejich základní společné jednotící znaky zachovány, pročež se nejedná o plnění nesouvisějící a věcně odlišná. Ačkoli oba dva předměty plnění, spočívající v aktualizacích plánu investičního rozvoje (generelů) dvou různých nemocnic, nejsou zcela totožné, není tato skutečnost rozhodující pro určení vzájemné věcné souvislosti poptávaných plnění. Shodný přístup lze shledat např. i v soudní rozhodovací praxi, kdy kupř. v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Af 50/2015-53 ze dne 27. 2. 2018 bylo stanoveno, že „[k] závěru o existenci věcné souvislosti plnění postačí, že plnění byla charakteru obdobného“, přičemž „[z]a srovnatelná plnění lze považovat taková plnění, u kterých po vzájemném srovnání shod a rozdílu převažují vzájemné shodné znaky.“

#### *K funkční souvislosti*

55. Jak jsem již uvedl výše, obviněný se ztotožňuje s pojetím „funkčního celku“ jako pojmu, který v sobě zahrnuje věcnou, místní a technologickou souvislost. Dle mého názoru se jedná o správné pochopení pojmu „funkční celek“ ve vztahu k ustanovení § 18 zákona.

56. Důvodová zpráva k § 18 zákona uvádí, že zákon oproti předchozí právní úpravě nestanoví výslovný zákaz dělení předmětu veřejné zakázky, a to z důvodu, že dělení veřejných zakázek není obecně zakázáno, ale novými evropskými směrnici spíše podporováno. Nesmí však dojít k situaci, že by zadavatel rozdělením předmětu veřejné zakázky postupoval v mírnějším režimu, což je vyjádřeno v § 18 odst. 2 zákona. Důvodová zpráva dále uvádí, že: *„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. Podle § 18 odst. 1 a 2 je tedy nadále zakázáno věcně rozdělit předmět veřejné zakázky za účelem obcházení zákonem stanovených limitů (zejména pro nadlimitní veřejnou zakázku, podlimitní veřejnou zakázku, veřejnou zakázku malé rozsahu).“*
57. Obviněný v první řadě opětovně poukazuje na svou předchozí argumentaci, kde uvedl, že je nutné rozlišovat chod a koordinaci zdravotnictví v rovině zdravotnické / medicínské / personální a v rovině stavebně-technické. Takový závěr podle zadavatele nepřímo plyne i z odpovědí vybraných krajů, na které se Úřad obrátil svými dotazy. Tyto roviny nejsou jedno a totéž, přitom Úřad je ve své argumentaci směšuje. Úřad k funkční souvislosti dospívá zcela virtuálním náhledem. Obviněný ve svém předchozím písemném vyjádření uvedl, že generel je územně plánovacím podkladem, což Úřad také sám potvrzuje a doplňuje – neboť tento podklad určuje možnosti rozvoje daného území. Z logiky věci je tímto daným územím – tedy zcela konkrétním a ohraničeným – pouze území konkrétního jednoho areálu nemocnice. Mezi různými areály nemocnic pak dle obviněného logicky nemůže existovat pojítko co do funkčního stavebně-technického rozvoje.
58. Závěr Úřadu o funkčním propojení považuje obviněný za nesprávný, a nemající oporu ani v některých dílčích úvahách provedených Úřadem. Naopak obviněný považuje za zřejmé, že aktualizací jednotlivých generelů dochází k uspokojení omezených partikulárních potřeb, nikoli k naplňování společného vědomého jednotného cíle ve stavebně-technické rovině, jakkoli abstraktní veličinou by takový cíl měl být.
59. Považují za vhodné na tomto místě poukázat na to, že posouzení skutečnosti, zda se v rámci veřejné zakázky jedná o tzv. jeden funkční celek, lze velmi připodobnit k postupu stanovenému judikaturou vzhledem k předchozímu zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“). Komentářová literatura k zákonu se v tomto ohledu vyjadřuje následovně: *„Tento koncept vychází z dosavadní rozhodovací praxe, která za jednu veřejnou zakázku považuje souhrn plnění, která spolu souvisejí, a to na základě funkčních a časových hledisek. V této souvislosti autoři tohoto komentáře zastávají právní názor, že komplexní pojem ‚funkční celek‘ může zahrnovat (dle vlastností konkrétní veřejné zakázky) i další kritéria vzájemné souvislosti předmětu více částí veřejné zakázky, která byla v rozhodovací praxi vztahující se k zákonu o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. zmiňována samostatně, tedy zejména místní a věcnou souvislost, případně i urbanistická hlediska apod. Otázku, zda výše uvedená dílčí hlediska jsou rozhodná pro závěr, zda více částí tvoří jeden funkční celek, je třeba v konkrétních případech posuzovat samostatně na základě konkrétních okolností a v souladu se zásadou přiměřenosti.“* (PODEŠVA, V; a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 72).

60. Shodně ve smyslu uvedeného komentáře vykládá zákon Úřad i jeho předseda a osvojené závěry o určení souvislosti mezi veřejnými zakázkami především hledisky časové, místní, věcné a funkční souvislosti vytvořené judikaturou a rozhodovací praxí pro ZVZ jsou proto aplikovatelné i v současnosti. Předseda Úřadu se již v rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0174/2018/VZ-00027/2018/321/OMa zabýval otázkou funkčního celku ve vztahu k dosavadní rozhodovací praxi a judikatuře. Vzhledem kvýše uvedenému je zřejmé, že závěry aplikované na ustanovení ZVZ dopadají rovněž na současnou právní úpravu, a to s vědomím toho, že je v každém konkrétním případě nutno posuzovat, které souvislosti je potřeba vzít v úvahu, jelikož na jejich základě je posuzována otázka existence funkčního celku.
61. Dle názoru předsedy Úřadu nelze funkční celek chápat pouze jako vzájemnou podmíněnost veřejných zakázek např. v tom smyslu, že pokud zadavatel nerealizuje první část, pak nemůže realizovat ani druhou část. Takové pojetí funkčního celku by bylo nepřiměřeně (a nedůvodně) zužující. Funkční celek totiž tvoří i **taková plnění, mezi kterými existují takové vazby, díky kterým změna jednoho předmětu plnění vyvolá reakci i v předmětu druhém** (tj. typické u plnění, která se týkají stejného funkčně prováděného systému). Příkladem lze uvést veřejnou zakázku, jejímž předmětem je pořízení jízdných kol pro obyvatele určitého města, tzv. bikesharing, kdy po pořízení kol zadavatel bude poptávat v rámci dalšího zadávacího řízení provozovatele těchto kol, podporu a jejich servis. Samozřejmě bez pořízení jízdných kol poptávat provozovatele těchto kol není zcela logické, a proto obě takové veřejné zakázky představují funkční celek. Funkční celek bude možné dovodit i u plnění, které až pospolu poskytují zamýšlený hospodářský a funkční užitek (například projektové práce jednotlivých budov, které jsou součástí stejného areálu a které spolu funkčně souvisí, nikoliv však jakékoliv projektové práce).
62. V nyní posuzovaném případě je pravdou, že nemocnice se nenachází ve stejné lokalitě a samozřejmě vznik jednoho generelu není podmíněn vznikem druhého generelu, přesto zde funkční celek lze nalézt, a to právě i s ohledem na to, že ve shodě s obviněným považují funkční celek za kombinaci místní, věcné a technologické souvislosti. Zdůraznit lze zejména onu technologickou souvislost, neboť právě ta poukazuje na vazby mezi jednotlivými generely, které v důsledku svědčí o závěru, že se jedná o jeden funkční celek. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že místní souvislost je dána, neboť ani území kraje není v tomto ohledu překážkou. Věcná souvislost se do jisté míry doplňuje právě s technologickou souvislostí, kdy předmětem plnění (vyhotovení generelu – tedy plánu investičního rozvoje) – a to v obou případech – je ucelený soubor dokumentů, které obsahují např. orientační mapy objektů, plány budov, srovnání s předchozím stavem atp.<sup>2</sup> Výstupem je dokument zpracovaný specializovaným subjektem, který se specializuje v oblasti architektonických, stavebních, technických a inspekčních služeb. I když jsou obě nemocnice odlišné a oba dva generely se mohou lišit např. v závěrečných doporučeních zpracovatele generelu, v počtu stran, v počtu obrazových příloh a mapek, výkresů, tak výstupem je zjednodušeně řečeno stejný soubor mající stejnou strukturu a specializovaný subjekt jej vyhotovuje stejným způsobem, a to i s přihlédnutím ke konkrétním výzvám, které rozdílné budovy nemocnic představují. O naplnění věcné souvislosti tedy nemůže být sporu.

---

<sup>2</sup> [https://www.brno.cz/fileadmin/user\\_upload/sprava\\_mesta/magistrat\\_mesta\\_brna/OD/dokumenty\\_OKD/generel\\_cyklo/generel.pdf](https://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/magistrat_mesta_brna/OD/dokumenty_OKD/generel_cyklo/generel.pdf)

63. Technologická souvislost je v daném případě rovněž dána. Při jejím posouzení je třeba vycházet z konkrétních podob předmětu plnění a toho, jaký je zamýšlený efekt obou výstupů (tedy obou generelů). Z dokumentu s názvem „INTEGROVANÁ STRATEGICKÁ KONCEPCE PRO ŘÍZENÍ ZDRAVOTNICTVÍ A ROZVOJ ZDRAVOTNICKÝCH SLUŽEB VE ZLÍNSKÉM KRAJI – NÁVRHOVÁ ČÁST“ (dále jen „**konceptce zdravotnictví**“) vyplývá, že je pro zadavatele určitým pomocným strategickým materiálem, jenž zadavateli při řízení zdravotnictví v kraji udává cíl. V koncepci zdravotnictví byly v návaznosti na vizi rozvoje zdravotnictví ve Zlínském kraji formulovány tři provázané strategické cíle – 1) Zajistit optimální dostupnost zdravotní péče občanům Zlínského kraje s východisky založenými na současném stavu, 2) Zvyšovat kvalitu zdravotní péče poskytované občanům Zlínského kraje, 3) Zlepšovat ekonomické ukazatele poskytované zdravotní péče.
64. Jak vyplývá z vyjádření obviněného ze dne 26. 10. 2020, aktualizace tzv. generelů těchto dvou nemocnic (Kroměřížská nemocnice a Vsetínská nemocnice) je pro ovládající subjekt (Zlínský kraj) nepostradatelným krokem proto, aby byl zabezpečen rozvoj nemocnic i zdravotních služeb, které poskytují. Obviněný dále uvedl, že na základě provádění investičních akcí v obou nemocnicích vyplynula nezbytná potřeba aktualizace zastaralých generelů jak Vsetínské, tak Kroměřížské nemocnice.
65. Ve shodě s Úřadem pak konstatuji, že funkční souvislost je v šetřeném případě zejména dána skutečností, že plán investičního rozvoje (generel) nemocnic, který je předmětem dotčených smluv o dílo, je územně plánovací, neboť určuje možnosti rozvoje daného území. Obviněný prostřednictvím poptávaného předmětu plnění získává informace o možnostech dalšího rozvoje jím řízených nemocnic, tzn. podklady pro možný rozvoj zdravotnictví na jeho území, přičemž bez ohledu na to, že tyto informace získává ke dvěma různým nemocnicím.
66. Z právě uvedeného je pak patrné, že technologická souvislost mezi jednotlivými generely přítomna je, neboť oba jsou součástí zastřešující strategie konceptce zdravotnictví a oba tuto koncepci ovlivňují. V daném případě tak jde o situaci, která je podobná „typu“ funkčního celku, který existuje mezi plněními, jejichž podoba je, byť i nepřímo, navzájem ovlivněna. Informace, které budou obsahem jednoho generelu, bude zadavatel nucen zohlednit za přihlídnutí k informacím, které budou obsahem druhého generelu a *vice versa*. Oba generely (a reakce na ně) jsou tedy natolik provázené, že mezi nimi lze dovodit funkční celek.
- K argumentaci obviněného „Nová krajská nemocnice ve Zlíně – projektová dokumentace“*
67. Obviněný v rozkladu dále předkládá argumentaci, na základě které dovozuje, že jestliže by bylo možné pod jeden předmět veřejné zakázky podřadit také nadlimitní veřejnou zakázku „Nová krajská nemocnice ve Zlíně – projektová dokumentace“ (dále jen „**NKNZ**“), a tudíž by bylo možné uvažovat, že se v případě všech sledovaných veřejných zakázek jedná o jeden předmět rozdělený na části, postupoval zadavatel v souladu se zákonem, když zadal zakázky VZ generel KrNe a VZ generel VsNe v režimu zakázek malého rozsahu, neboť na uvedený případ lze uplatnit ustanovení § 18 odst. 3 zákona.
68. S touto zjednodušující argumentací obviněného se neztotožňuji. V první řadě je nutné zdůraznit věcnou rozdílnost těchto dokumentů a *de facto* i veřejných zakázek. Na jedné straně máme aktualizaci generelu již existujících nemocnic a na straně druhé máme projekt na nemocnici, která má teprve vzniknout na zelené louce a jejíž odhadovaná cena byla

určena minimálně na 8 mld. Kč.<sup>3</sup> V bodě II. 1.3 oznámení o zahájení zadávacího řízení je uvedeno, že se jedná o veřejnou zakázku na služby, přičemž v bodě II. 1.4) oznámení o zahájení zadávacího řízení je k předmětu plnění veřejné zakázky uvedeno, že „[z]adavatel připravuje investiční akci (také Projekt) „Nová krajská nemocnice ve Zlíně“. K tomu účelu nechal zadavatel zpracovat STUDII, která je součástí zadávací dokumentace. Investiční náklady na celý Projekt jsou podle STUDIE vyčísleny na částku 6.612.000.000 Kč bez DPH, z toho náklady na vybavení (nábytek a zdravotnická technologie 865.000.000 Kč bez DPH). STUDIE zahrnuje i 2 parkovací domy P3 a P4, které nejsou předmětem zadávané veřejné zakázky. Prostor, v němž jsou P3 a P4 umístěny a dále plocha O slouží jako územní rezerva.“.

69. Předmětem plnění VZ generel KrNe bylo dle čl. 3 „Předmět veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky „provedení aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) areálu Kroměřížské nemocnice a.s.

*Rozsah poskytovaných služeb a bližší specifikace předmětu veřejné zakázky je dále uvedena v příloze č. 1 výzvy – Návrh smlouvy o dílo, zejména v článku 2.“.*

70. Předmětem plnění VZ generel Kroměřížské nemocnice a.s. je dle čl. 1. „PŘEDMĚT SMLOUVY“ smlouvy o dílo závazek zhotovitele, kterým je společnost atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc, zpracovat a předat zadavateli coby objednateli »dokumentaci pod názvem „Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Kroměřížské nemocnice a.s.“ a provést pro objednatele níže uvedené výkony ve lhůtách, způsobem a za podmínek v této smlouvě stanovených, při respektování závazných právních a technických norem a předpisů, platných na území České republiky. (...)«.

71. Předmětem plnění VZ generel VsNe bylo dle čl. 3 „Předmět veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky VSN „provedení aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) areálu Vsetínské nemocnice a.s.

*Rozsah poskytovaných služeb a bližší specifikace předmětu veřejné zakázky je dále uvedena v příloze č. 1 výzvy – Návrh smlouvy o dílo, zejména v článku 2.“.*

72. Předmětem plnění VZ generel Vsetínské nemocnice a.s. je dle čl. 1. „PŘEDMĚT SMLOUVY“ smlouvy o dílo závazek zhotovitele, kterým je kterým je společnost atelier-r, s.r.o., IČO 26849917, se sídlem tř. Spojenců 748/20, 779 00 Olomouc, zpracovat a předat zadavateli coby objednateli »dokumentaci pod názvem „Aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) Vsetínské nemocnice a.s.“ a provést pro objednatele níže uvedené výkony ve lhůtách, způsobem a za podmínek v této smlouvě stanovených, při respektování závazných právních a technických norem a předpisů, platných na území České republiky. (...)«.

73. K polemice obviněného lze doplnit, že pokud by obviněný poptával dvě projektové dokumentace k dvěma různým nemocnicím, pak by o jeden funkční celek patrně nešlo. Lze si představit ryze ilustrativní příklad (který by ale nyní řešené situaci byl bližší), kdy by se obě nemocnice stavebně upravovaly kvůli stejnému podnětu – například přesunu specializovaného pracoviště. Pak by projekt nemocnice vytvořený za účelem zmenšení

<sup>3</sup> [https://zlinicky.denik.cz/zpravy\\_region/nova-nemocnice-klicove-rozhodnuti-za-8-miliard-padne-4-kvetna-20200422.html](https://zlinicky.denik.cz/zpravy_region/nova-nemocnice-klicove-rozhodnuti-za-8-miliard-padne-4-kvetna-20200422.html)

stavby a projekt jiné nemocnice vytvořený za účelem zvětšení stavby spolu mohly vytvářet jeden funkční celek. Jinak ale mezi samostatnými nemocnicemi (tedy nikoliv dvěma nemocničními budovami, které jsou součástí jednoho nemocničního areálu) funkční souvislosti neexistují, protože nebudou existovat ani mezi projekčními pracemi, které se daných nemocnic týkají. Dotčený argument navrhovatele tak není přílehavý.

74. *Obiter dictum* doplňuji, že s ohledem na předpokládanou hodnotu (a i výslednou hodnotu plnění vyplývajícího ze smluv o dílo) plnění v obou veřejných zakázkách (těsně pod limitem pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu ve výši 2 000 000 Kč bez DPH) lze každému zadavateli doporučit postup v přísnějším režimu pro zadání veřejné zakázky, a to právě v situaci, kdy se zadavatel odhadem pohybuje na hranici limitu pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu.
75. Nelze tedy absolutně vyloučit situaci, že pokud by obviněný zadal obě dvě zakázky společně (tak jak dle zákona měl) mohl vysoutěžit mnohem výhodnější cenu obou generelů. Pro úplnost dodávám, že jsem si vědom toho, že generely se mohou lišit rozsahem, složitostí a počtem odpracovaných hodin, které jsou potřeba k jejich vyhotovení (svoji náročností), což samozřejmě ovlivňuje jejich cenu.<sup>4</sup> Též doplňuji, že tímto tvrzením poukazuji na možné finanční úspory v situaci, kdy by zadavatel postupoval v „klasickém zadávacím řízení“, kdy může obdržet více nabídek a dostat se tak na nižší cenu při zachování požadované kvality plnění. Za účelné vynaložení veřejných prostředků je nicméně v konečném důsledku primárně odpovědný zadavatel.
76. S ohledem na uvedené se tedy s touto námitkou obviněného neztotožňuji a opakuji, že v tomto případě zde mezi posuzovanými veřejnými zakázkami a veřejnou zakázkou NKNZ není přítomen funkční celek. Se shora uvedeného porovnání předmětů těchto zakázek jasně vyplývá, že vyhotovení generelů není totéž, co vyhotovení projektové dokumentace pro novou moderní nemocnici. Postup podle ustanovení § 18 odst. 3 v tomto případě tedy není možný a obviněný k němu není oprávněn.

*K výrokům II a III*

77. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.
78. Za přestupek uvedený ve výroku I napadeného rozhodnutí uložil Úřad výrokem II obviněnému pokutu ve výši 60 000 Kč. Pokutou a jejím zdůvodněním se Úřad zabýval v bodech 81 -100 odůvodnění napadeného rozhodnutí.
79. Považuji za vhodné zdůraznit, že obviněný proti výroku II výslovně nebrojí, tj. nenapadá výši pokuty ani zohlednění či nezohlednění přitěžujících či polehčujících okolností, promlčení atp. Obviněný argumentuje v tom ohledu, že neporušil žádné ustanovení zákona, takže z logiky věci nemohl spáchat přestupek a nelze mu uložit pokutu za jednání, které není v rozporu

<sup>4</sup> Viz např. [https://zakazky.pardubickykraj.cz/contract\\_display\\_2568.html](https://zakazky.pardubickykraj.cz/contract_display_2568.html) nebo [https://zakazky.krajbezkorupce.cz/contract\\_display\\_18501.html](https://zakazky.krajbezkorupce.cz/contract_display_18501.html)



se zákonem. Ačkoliv tedy obviněný výrok II napadeného rozhodnutí nenapadá výslovně, přezkoumal jsem jeho zákonnost a správnost.

80. Úřad v odůvodnění výroku II napadeného rozhodnutí posoudil nejdříve otázku promlčecí doby přestupku, poté stanovil horní hranici pro uložení pokuty. Následně Úřad zohlednil přitěžující a polehčující okolnosti a povahu a závažnost spáchaného přestupku včetně intenzity zásahu do právem chráněného zájmu. K přitěžujícím a polehčujícím okolnostem doplňuji, že Úřad žádné neshledal (viz bod 95 odůvodnění napadeného rozhodnutí).
81. Úřad zohlednil i ekonomickou situaci obviněného ve vztahu k výši uložené pokuty, neboť i pokuta v minimální výši může být za splnění určitých okolností pokutou nepřiměřenou a vzhledem k okolnostem případu i „nespravedlivou“. Úřad zohlednil rozpočet obviněného na rok 2021, kdy obviněný hospodaří s částkou přesahující 14 mld. Kč. Vzhledem k výši finančních prostředků, se kterými obviněný hospodaří, nelze pokutu uloženou v této výši považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující ekonomickou podstatu obviněného.
82. Se zdůvodněním výroku II napadeného rozhodnutí se zcela ztotožňuji a nemohu těmto úvahám Úřadu nic vytknout.
83. Konstatuji, že jsem žádné pochybení Úřadu při ukládání pokuty neshledal, a proto zde nenacházím žádný důvod pro eventuální moderaci výši pokuty. Pokuta ve výši 60 000 Kč byla stanovena v souladu se zákonem a mám za to, že v této výši plní spíše svoji výchovnou, nikoli represivní funkci.
84. Stejným způsobem jsem přezkoumal i zákonnost napadeného rozhodnutí v části odůvodnění výroku III. Úřad se výrokem III napadeného rozhodnutí zabýval v bodech 101 - 106 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Konstatuji, že jsem žádné pochybení Úřadu při zdůvodnění výroku III napadeného rozhodnutí neshledal.

#### *Shrnutí*

85. S ohledem na vše výše uvedené a po přezkoumání rozhodnutí Úřadu, jsem dospěl k závěru, že Úřad rozhodl správně, když výrokem I rozhodl tak, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající z VZ generel KrNe a z VZ generel VsNe, jímž je aktualizace plánu investičního rozvoje (generel) nemocnic, jichž je obviněný jediným akcionářem, rozdělil takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 27 písm. a) citovaného zákona, a v rozporu s § 2 odst. 3 zákona nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 3 zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele a obviněný na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy o dílo.
86. Na závěr sděluji, že se Úřad v napadeném rozhodnutí vyjádřil ke všem relevantním námitkám, proto nemohl zatížit své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

**VI. Závěr**

87. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu.
88. Vzhledem k výše uvedenému, jsem rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

**POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1, ve spojení s § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

otisk úředního razítka

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

**Obdrží:**

Zlínský kraj, se sídlem třída Tomáše Bati 21, 760 01 Zlín,

**Vypraveno dne:**

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy