



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Václava Štencle, MA, v právní věci

žalobce: **město Protivín**
sídlem Masarykovo nám. 128, 398 11 Protivín
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M.
sídlem Masarykovo nám. 19, 398 11 Protivín

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31. 1. 2024, č. j. ÚOHS-03014/2024/162,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud posuzoval otázku, zda žalobce jako zadavatel postupoval v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“), pokud rekonstrukci budovy bývalé školy rozdělil na dvě etapy a každou etapu zadal samostatně jako zakázku malého rozsahu mimo zadávací řízení.

2. Žalobce jako zadavatel uzavřel s vybraným dodavatelem dvě samostatné smlouvy, jejichž předmětem byla rekonstrukce I. a II. nadzemního podlaží bývalé základní školy XXXX. Jednalo se o smlouvu ze dne 3. 1. 2022 uzavřenou za účelem realizace veřejné zakázky malého rozsahu „Rekonstrukce škola XXXX – I. etapa“ („veřejná zakázka I.“ nebo „I. etapa“) a o smlouvu ze dne 9. 2. 2023 uzavřenou za účelem realizace veřejné zakázky malého rozsahu „Stavební úpravy a změna užívání školy XXXX, II. etapa“ („veřejná zakázka II.“ nebo „II. etapa“).
3. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2023, č. j. ÚOHS-48696/2023/500, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, kterého se dopustil tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ. Žalobce totiž veřejnou zakázku spočívající v rekonstrukci I. a II. nadzemního podlaží bývalé základní školy XXXX, které tvoří jeden funkční celek zadávaný v časové souvislosti s předpokládanou hodnotou přesahující limit dle § 27 písm. b) ZZVZ, zadal bez provedení některého z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele. Za spáchání tohoto přestupku žalovaný žalobci uložil pokutu ve výši 120 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
4. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („předseda“) rozhodnutím ze dne 31. 1. 2024, č. j. ÚOHS-03014/2024/162 („rozhodnutí předsedy“ nebo „napadené rozhodnutí“; pozn. soudu: žalobce se v žalobě zjevně dopustil chyby v psaní v čísle jednacím), zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Žalobce namítal, že je napadené rozhodnutí nezákonné, nepředvídatelné a spočívá v nesprávně zjištěném skutkovém stavu, jelikož ze zjištěných skutečností a předložených důkazů vyplývá, že předmětné zakázky jeden funkční celek netvoří. Žalobce tak veřejné zakázky zadal jako veřejné zakázky malého rozsahu a postupoval v souladu se zásadami uvedenými v § 6 ZZVZ.
6. Cílem žalobce v rámci veřejné zakázky I. bylo realizovat jen a pouze vnitřní stavební úpravy I. nadzemního podlaží. Předložená projektová dokumentace a vyjádření dozorujícího úřadu prokazují, že cílem veřejné zakázky I. bylo zřídit pouze objekt občanské vybavenosti, naopak nebylo doporučeno zahrnovat funkci bydlení. V roce 2021 tak žalobce jako zadavatel plánoval zrekonstruovat pouze funkčně dokonalý a samostatný celek v I. nadzemním podlaží, přičemž součástí rekonstrukce bylo zajištění celého objektu bez nutnosti provádět další stavební úpravy. I proto byla součástí veřejné zakázky I. také oprava střechy; v opačném případě by všechny úpravy mohly být znehodnoceny zatékající vodou. Funkční i časová samostatnost vyplývá také z vyjádření společnosti Proges spol. s r. o.
7. Tvzení žalovaného o obdobném charakteru prací je vágní a nepředvídatelné, jelikož nerozlišil, co jsou podle něj stavební práce obdobného charakteru, a co již nikoliv. Objekt v I. nadzemním podlaží je určen k širokému využití pro občany obce, zatímco bytové jednotky ve II. nadzemním podlaží užívají jen jejich řádní nájemníci. Stavebně i technicky jsou to dva samostatné, zcela odlišné funkční celky. Celky spolu nesouvisejí ani časově; o zadání veřejné zakázky II. bylo rozhodnuto až za více než 13 měsíců.
8. V době rozhodování o zadání veřejné zakázky I. ani nebyla stanovena cena veřejné zakázky II. Kdyby měl žalobce v úmyslu postupně zrekonstruovat celý objekt, nepochybně by jej zahrnul do rozpočtu na navazující kalendářní rok. Žalobce měl však v době zadávání veřejné zakázky I. jen některé informace, rozhodoval pouze dle projektové dokumentace a cenové nabídky k veřejné zakázce I. Rada ani zastupitelstvo nemohly ve svých usneseních předjímat, že předmětné veřejné zakázky budou redukovány pouze na části konkretizované v projektových dokumentacích. Je nutné vzít v úvahu také obvyklý a běžný způsob rozhodování samospráv v celé ČR. Konstatování žalovaného je odtrženo od reality zadávacích řízení. Žalobce nenarušil zajištění hospodárnosti,

efektivnosti ani účelnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Je nutné posoudit také vnější vlivy, zejména skokový nárůst cen materiálů.

9. Žalovaný pak své závěry prokazuje novinovými články, ve kterých se k věci vyjadřoval starosta města Protivín. Žalovaný tyto články hodnotí kriticky v neprospěch žalobce. Je však třeba připomenout, že starosta není zadavatelem.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný odkázal na odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Povaha stavebních prací spočívala v renovaci celé chátrající budovy, a tento záměr byl dán již v roce 2021. Je to zřejmé z názvů projektových dokumentací i veřejných zakázek. Vybudování bytů bylo původně zahrnuto již do rozpočtu na rok 2022. Lze očekávat, že pokud by zastupitelstvo hodlalo od záměru celkové rekonstrukce upustit, projevilo by takovou vůli výslovně. Stanovisko XXXX spol. s r. o. nemá žádnou relevanci, jelikož společnost projektovou dokumentaci vypracovávala na základě rozhodnutí žalobce veřejnou zakázku rozdělit na dvě etapy. Žalobce přitom musel již v době zadání veřejné zakázky vědět, že rekonstrukce objektu přesáhne limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu. Vysoké ceny stavebních materiálů pak žádným způsobem nezákonný postup neospravedlňují. Nic žalobci nebránilo zadat veřejné zakázky postupně a samostatně, nicméně vždy v režimu odpovídajícímu veřejné zakázce s předpokládanou hodnotou určenou součtem hodnot veřejné zakázky I. a veřejné zakázky II.

IV. Posouzení věci

11. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích.
12. Žaloba **není** důvodná.
13. Podle § 2 odst. 3 ZZVZ je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak.
14. Podle § 35 ZZVZ platí, že zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem.
15. Podle § 18 odst. 1 písm. a) ZZVZ 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.
16. Podle § 18 odst. 2 věty první ZZVZ platí, že 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. Smyslem tohoto pravidla je zabránit obcházení zákona účelovým dělením veřejných zakázek na několik dílčích zakázek tak, aby veřejná zakázka mohla být zadána v mírnějším režimu.
17. Jádrem sporu v nyní posuzované věci bylo, zda bylo třeba stavební úpravy provedené v rámci veřejné zakázky I. a veřejné zakázky II. posuzovat jako plnění poskytnutá v rámci samostatných veřejných zakázek, či zda se jednalo o části jedné (téže) veřejné zakázky, neboť plnění tvořila jeden funkční celek a bylo možno dovodit i časovou souvislost (§ 18 odst. 2 ZZVZ). Pokud by se jednalo o jednu veřejnou zakázku zadávanou ve dvou etapách, převyšovala by předpokládaná hodnota veřejné zakázky limit 6 000 000 Kč pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu vyplývající z § 27 písm. b) ZZVZ.
18. Zadavatel samozřejmě může veřejnou zakázku rozdělit na části a tyto části zadávat i samostatně ve více zadávacích řízeních. Nesmí však rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby došlo k umělému snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity, a tudíž k obcházení závazných pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Posoudit, zda více plnění představuje jedinou veřejnou zakázku, vyžaduje komplexní hodnocení všech skutkových okolností daného případu. Zákon

pracuje s pojmem funkční celek, který vyjadřuje právě komplexitu plnění. Nejde tedy o pouhou souvislost jednotlivých plnění, nýbrž spíše o jejich provázanost či spojení určitým pojícím prvkem. Tím zpravidla bude právě celkový (jednotící) záměr zadavatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 7 As 211/2015-31), respektive potřeba realizovat všechna provázaná plnění, aby byl ve výsledku naplněn celkový smysl poptávky (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-16/98, Komise vs. Francie). Klíčovými faktory při posuzování jednoty veřejné zakázky je věcná, místní a časová souvislost jednotlivých plnění, které vypovídají právě o možném celkovém záměru zadavatele. Nejedná se nicméně o samostatné podmínky, které by bylo možné považovat toliko za splněné nebo nesplněné. Mají spíše povahu hledisek, u nichž naplnění jednoho z nich v menší míře může být kompenzováno naplněním dalšího ve větší míře. Výše uvedené neznámá, že by každé plnění nemohlo sledovat také vlastní cíl, jehož význam může být dokonce sám o sobě převažující. Avšak v situaci, kdy plnění ve svém souhrnu sledují navíc také společný cíl, jedná se o zásadní indicii nasvědčující tomu, že dělení na dílčí plnění je účelové (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2024, č. j. 8 As 43/2023-52).

19. V této věci pak podle soudu žalovaný dostatečně prokázal, že rekonstrukce bývalé školy XXXX byla ve skutečnosti jedinou veřejnou zakázkou, kterou zadavatel pouze rozdělil na etapy. Jak je uvedeno v zápisu ze schůze Rady města Protivína č. 27 ze dne 13. 12. 2021, „Stav budovy školy si tuto rekonstrukci z důvodu zjištěného stavu a zajištění bezpečnosti vyžaduje.“ Ještě před podpisem smlouvy na realizaci první části stavebních prací v rámci veřejné zakázky I. se tedy žalobce rozhodl, že budovu bývalé školy zrekonstruuje kompletně celou. Tuto skutečnost promítl nejen do názvu obou veřejných zakázek (I. etapa, II. etapa), ale také do názvů projektových dokumentací k těmto veřejným zakázkám (I. část, II. etapa). Jeho původním cílem bylo celou budovu bývalé školy XXXX zrekonstruovat na byty. Za tímto účelem dle zápisu z veřejného zasedání Zastupitelstva města Protivína č. 5/2021 konaného dne 14. 12. 2021 vyhradil v rozpočtu na rok 2022 7 000 000 Kč, což mimochodem již samo o sobě přesahuje limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu. Příslušný úřad územního plánování však žalobci nedoporučil v I. nadzemním podlaží realizovat funkci bydlení, ale pouze služby občanské vybavenosti. Proto nakonec žalobce od úmyslu vybudovat byty v I. nadzemním podlaží upustil, a vybudoval je pouze ve II. nadzemním patře. To však nic nemění na tom, že měl žalobce prokazatelně za cíl zrekonstruovat a následně využívat celou chátrající budovu školy, nikoliv pouze její část. Argumentace žalobce ohledně údajného zcela odlišného a samostatného využití obou pater tak nemůže obstát.
20. Úmysl žalobce zrekonstruovat celou budovu vyplývá také z projektových dokumentací k oběma etapám veřejné zakázky. V rámci I. etapy totiž nebylo rekonstruováno pouze a výhradně první patro, celá řada stavebních úprav naopak směřovala ke skutečnému záměru žalobce zrekonstruovat budovu jako celek. Byly vyměněny stávající podlahy včetně podpodlahových konstrukcí, byly vybudovány nové rozvody elektrického vedení, nové rozvody kanalizace a vody a bylo vyřešeno vytápění objektu a vyměněn kotel. Byla také opravena střecha nad většinou objektu, kromě severního přístavku. Nejednalo se tedy o funkčně zcela oddělenou a nesouvisející stavbu. V rámci II. etapy rekonstrukce navíc zadavatel s těmito již provedenými úpravami počítal. Jak vyplývá z projektové dokumentace ke 2. části rekonstrukce, v rámci I. etapy byla provedena nejen výměna krytiny včetně latování, pojistné izolace a provětrávané vzduchové dutiny, aby mohl být ponechán stávající krov. Byl též posílen stávající strop mezi I. nadzemním podlažím a II. nadzemním podlažím pomocí válcovaných nosníků vložených mezi stávající dřevěné trámy. V rámci II. etapy pak bylo dokončeno zastřešení, jelikož byl zastřešen také stávající přístavek na severní straně objektu. II. nadzemní patro je napojeno na plynový kotel, který byl vyměněn v rámci I. etapy, bytové jednotky byly pouze připojeny na již připravené vývody. Při vytápění se počítalo také se stávajícími krbovými kamny na tuhá paliva, která se nacházejí v I. patře. Kompletní fasáda objektu byla naopak provedena až v rámci II. etapy.

21. Výše uvedené tak podle soudu zcela dostatečně prokazuje, že rekonstrukce objektu bývalé školy byla jedním funkčním celkem, který žalobce již od počátku zamýšlel také celý realizovat. Není proto důvodná námitka žalobce poukazující na odlišné využití I. a II. nadzemního podlaží (klubovna a byty), neboť obě veřejné zakázky směřovaly též k jedinému společnému cíli (rekonstrukci celé budovy). Na závěru soudu nic nemění ani žalobcem namítaný časový rozestup 13 měsíců, v rámci kterého byly uzavřeny smlouvy na I. a II. etapu. Ten totiž není dostatečně vypovídající. Žalobce záměrně, s ohledem také na financování projektu, rozdělil zakázku na etapy, tudíž v rozpočtu na rok 2022 vyhradil finanční prostředky pouze na I. etapu rekonstrukce, která byla podle předávacího protokolu předána v květnu 2022. V průběhu roku 2022 pak připravoval II. etapu rekonstrukce tak, aby ji stihl zahrnout do rozpočtu na rok 2023 a v dalším rozpočtovém roce mohl rekonstrukci dokončit. Rozpočet na rok 2023 byl schvalován v prosinci, žalobce měl proto již v říjnu finálně připravenou projektovou dokumentaci, a v únoru následujícího roku uzavřel smlouvu na realizaci II. etapy rekonstrukce. Veřejné zakázky tak byly uzavírány v časové souvislosti.
22. Soud pak považoval za dostatečně průkazné také žalobcem rozporované novinové články. Byť starosta není zadavatelem, podepisoval v zastoupení smlouvy o dílo k oběma veřejným zakázkám, dodatek č. 1 k veřejné zakázce I. i předávací protokol k veřejné zakázce II., účastnil se také veřejného zasedání i zasedání rady. Podle soudu byl tak osobou, která měla zjevně dostatečné povědomí o úmyslech žalobce jakožto zadavatele. Novinové články obsahující prohlášení starosty jsou tak dalšími důkazy, které potvrzují výše uvedená zjištění, že skutečným záměrem zadavatele byla kompletní rekonstrukce budovy bývalé školy.
23. Obecný nesouhlas žalobce či jeho tvrzení o vágním odůvodnění pak na výše uvedeném závěru nemohou ničeho změnit. Žalovaný i jeho předseda vycházeli z dostatečně zjištěného skutkového stavu, všechny důkazy hodnotili ve vzájemné souvislosti a dostatečně žalobci ozřejmili, jakým způsobem svým jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku. Toho se dopustil tím, že v dané věci účelově rozdělil veřejnou zakázku na části, čímž uměle snížil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a obešel tak pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Kdyby žalobce nezadal veřejné zakázky mimo zadávací řízení, ale v souladu se zákonem, mohl obdržet nabídky i od jiných dodavatelů, které přímo neoslovil, a ve výsledku tak obdržet finančně výhodnější plnění.
24. S podstatou věci se mýlí také obecná tvrzení o běžném fungování samospráv v České republice, o přebytkovém hospodaření žalobce a o deficitním hospodaření České republiky, jíž je žalovaný součástí. Tyto skutečnosti nemají s posuzovaným přestupkovým jednáním žádnou souvislost, a proto soud pro nadbytečnost ani neprováděl důkaz auditní zprávou města Protivín. Žalobce byl povinen postupovat v souladu se ZZVZ a zadat veřejnou zakázku s ohledem na její předpokládanou hodnotu v příslušném režimu, v tomto případě tedy jako podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce. Nic přitom žalobci nebránilo fakticky budovu rekonstruovat na etapy a zadat tak více veřejných zakázek, ovšem obě části byl povinen zadat jako podlimitní veřejnou zakázku, a nikoliv jako veřejnou zakázku malého rozsahu. Tvrzení žalobce, že v době zadávání veřejné zakázky I. ještě neznal přesnou cenu veřejné zakázky II., na tomto závěru ničeho nemění. Žalobce věděl, že bude chtít rekonstruovat celou budovu. Jelikož již první část rekonstrukce vycházela na 5 432 288,74 Kč bez DPH, tedy na samé horní hranici stanovené pro veřejné zakázky malého rozsahu, mělo mu být zřejmé, že kompletní rekonstrukce celé budovy včetně druhého nadzemního podlaží již do tohoto finančního limitu spadat nebude.
25. V tomto směru je pak irrelevantní také námitka týkající se skokového nárůstu cen stavebních materiálů. Volba příslušného režimu je vázána výhradně na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, která vychází z ceny rekonstrukce celé školy. Jelikož tato částka přesáhla limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu, byl žalobce povinen postupovat v zadávacím řízení na podlimitní veřejnou zakázku včetně všech s tím souvisejících povinností, která mu jako veřejnému zadavateli ze zákona vyplývají. Je ve veřejném zájmu, aby byly veřejné prostředky vynakládány v souladu se zásadou rovného zacházení, transparentnosti, přiměřenosti a zákazu diskriminace. Žalobce je proto jako veřejný zadavatel vázán formalizovaným procesem ZZVZ a nemůže postupovat zcela

libovolně. Nemůže se tedy zprostit stanovených povinností konstatováním, že je podlimitní řízení náročnější a trvá déle, ani jej obcházet účelovým dělením veřejné zakázky na části.

26. Žalobce v žalobě odkazoval na celou řadu důkazních prostředků. Písemné vyjádření XXXX spol. s r. o. a vyjádření Městského úřadu Písek soud k důkazu neprováděl, jelikož jsou součástí správního spisu, kterým se v řízení před správním soudem dokazování v zásadě neprovádí. Skutkový stav byl pak žalovaným zjištěn zcela dostatečně a jeho závěry v napadených rozhodnutích mají plnou oporu ve správním spisu. Soud proto pro nadbytečnost neprováděl důkaz výsledkem starosty (XXXX) ani členů Rady a Zastupitelstva města Protivína (XXXX, XXXX, XXXX, XXXX, XXXX, XXXX) či XXXX, který měl zpracovávat projektovou dokumentaci, nebo XXXX, který měl provádět technický dozor stavby.

V. Závěr a náklady řízení

27. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).
28. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 25. června 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu