



# Dělení předmětu veřejné zakázky v kontrolní praxi Centra pro regionální rozvoj



## Úvod

Téma dělení veřejných zakázek je v zakázkovém prostředí již poměrně hojně probádanou oblastí. K tématu existuje množství „pojedení“, ať už ve formě rozhodnutí ÚOHS a judikatury správních soudů, nebo odborných článků a komentářové literatury. Na následujících řádcích tedy nechceme objevovat objevené, nýbrž v kostce shrnout dosavadní výklady této problematiky, objasnit její ukotvení v *Metodickém pokynu pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014–2020* (dále jen „MPZ“) a jako přidanou hodnotu čtenářům a potenciálním zadavatelům poodkrýt několik konkrétních příkladů z kontrolní praxe Centra pro regionální rozvoj (dále jen „Centrum“).

## Obecná východiska

Problematika nedovoleného dělení předmětu veřejné zakázky primárně vychází

z obecně přijímaného pravidla, že zadavatel nesmí předmět veřejné zakázky uměle rozdělit tak, aby se vyhnul povinnosti provést zadávací řízení. V rámci dotovaných veřejných zakázek může jít rovněž o snahu vyhnout se zadávacímu postupu dle MPZ apod.

V současné právní úpravě se uvedené pravidlo odráží v § 18 odst. 1 a 2 ZZVZ.[1]

MPZ převzal tato zákonná ustanovení doslovně – viz čl. 6.4.4 a 6.4.5 MPZ, proto se budeme dále držet výkladu těchto ustanovení ve spojení se ZZVZ, přičemž učiněné závěry jsou aplikovatelné rovněž na veřejné zakázky zadávané dle MPZ.

Z výše uvedeného tedy plyne, že i když má zadavatel právo dělit předmět plnění veřejné zakázky, je vždy povinen dodržet pravidlo sečíst při stanovení předpokládané hodnoty veškerá plnění předmětu veřejné zakázky. Jinými slovy, zadavatel nesmí dělit

předpokládanou hodnotu celého předmětu veřejné zakázky a zadávat jednotlivá plnění samostatně dle dílčích předpokládaných hodnot tak, aby tím došlo k obcházení povinností stanovených v ZZVZ/MPZ pro veřejné zakázky v dané předpokládané hodnotě.

Stěžejní otázkou pro identifikaci nedovoleného dělení předmětu veřejné zakázky je určení, co je možné považovat za jedinou veřejnou zakázku. Při posouzení toho, zda se jedná o jednu či více veřejných zakázek, je třeba přihlížet zejména k místním, časovým a věcným souvislostem, tj. ke skutečnosti, zda předmět plnění veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek.

Z důvodové zprávy k § 18 ZZVZ vyplývá, že „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“. Na zá-

kladě uvedeného je možné konstatovat, že primární posouzení toho, zda se v rámci veřejné zakázky jedná o tzv. jeden funkční celek, lze velmi připodobnit dosavadnímu, judikaturou stanovenému postupu, kdy byla posuzována věcná a místní souvislost předmětu veřejné zakázky.[2] Koncept jednoho funkčního celku a časové souvislosti tak pouze nahradil koncept věcně, místně a časově souvisejícího plnění.[3]

Při posouzení funkčního celku je tedy třeba i nadále vycházet především z věcného posouzení předmětu veřejných zakázek, kdy se za funkční celek považuje především plnění stejného nebo srovnatelného druhu, za něž se pokládá i souhrn jednotlivých určitých relativně samostatných plnění, pokud spolu úzce souvisejí, zejména z hlediska místního, urbanistického, funkčního nebo technologického.

V praxi může být v některých případech hranice pro určení jednoho či více funkčních celků velmi tenká a pro zadavatele nemusí být snadné tuto hranici jednoznačně určit. V tomto ohledu je namíste doporučit zadavatelům, aby v těchto hraničních případech vykládali dotčená ustanovení ZZVZ restriktivněji a volili cestu právní jistoty, byť za cenu postupu v přísnějším režimu pro zadání veřejné zakázky. Jelikož jsme si vědomi, že výše uvedený přehled je do jisté míry obecný a pro mnohé bude až příliš abstraktní, čemuž by pravděpodobně nepomohl ani podrobnější teoretický rozbor, upřednostníme praktickou stránku věci a pokusíme se v následující části textu přiblížit danou problematiku prostřednictvím konkrétních příkladů, které vycházejí z kontrolní praxe Centra. Na těchto případech budou rovněž demonstrovány možné přístupy k určení věcné, místní a časové souvislosti.

## Příklady z praxe: veřejné zakázky na dodávky

Problematiku místní souvislosti lze představit např. na zakázce na pořízení nábytku, jejímž zadavatelem bude kraj a konečnými uživateli nábytku budou jeho příspěvkové organizace (např. školská zařízení). Zadavatelé v těchto případech mnohdy chybují, když rozdělí veřejnou zakázku na samostatné části, a to jednotlivě pro každé školské zařízení, předpokládané hodnoty těchto dílčích plnění pro určení režimu nescítají, přičemž se odvolávají na fakt, že jednotlivá

zařízení jsou geograficky vzdálená, tudíž zde nedochází k naplnění principu místní souvislosti.

S problematikou geografické souvislosti však úzce souvisí i problematika územní působnosti zadavatele. Odlišně bude třeba vnímat místní souvislost u zadavatelů pouze s místní působností (obce), jinak u zadavatelů s působností regionální nebo celostátní (kraje, ministerstva). Pokud tedy kraj požaduje nábytek pro své příspěvkové organizace, tak lze místní souvislost odvodit od geografické působnosti kraje. V této souvislosti je nutné podotknout, že nábytek většinou naplňuje i souvislost věcnou (situace by byla odlišná např. u zakázek na stavební práce) a v takovém případě může zadavatel součinit takovou zakázku jako celek (s určením místa dodání konkrétního nábytku) nebo zcela samostatně (popř. na části), vždy však v režimu součtu předpokládané hodnoty veškerého pořizovaného nábytku.

Zadavatelé by měli být rovněž obezřetní při posuzování věcné souvislosti. Příkladem může být např. pořízení strojů pro výrobu (u dotovaných projektů může být i pořízení strojů veřejnou zakázkou). Jako konkrétní příklad uvedeme pořízení tří strojů pro výrobu fólií – navíjecí stroj granátový, poloautomatický granátový stroj, navíjecí a formovací stroj na bublinkovou fólii a miralon. Při pořízení obdobného strojního vybavení je vhodné postupovat ve shodě s dosavadní rozhodovací praxí ÚOHS a správních soudů a vykládat věcnou souvislost v širším kontextu. Pro konstatování, že se jedná o věcně související plnění, totiž postačuje, když jsou předměty dodávek svojí povahou obdobné a slouží k naplnění téhož cíle a účelu. K naplnění věcné souvislosti přitom není nezbytně nutné, aby se jednalo o plnění shodné povahy, ale dostačující je pouze povaha obdobná. Shodný přístup v této věci dovozuje např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 27. 2. 2018, č. j. 29 Af 50/2015-53: „K závěru o existenci věcné souvislosti plnění postačí, že plnění byla charakteru obdobného. Za srovnatelná plnění lze považovat taková shodná a rozdílná plnění, u kterých po vzájemném srovnání shodná a rozdílná plnění převažují vzájemně shodné znaky (...).“ Podobně pro dovození věcné souvislosti není rozhodující ani to, zda jsou dodávky fyzicky, technicky či organizačně rozdílné, oddělené či oddělitelné. Dle rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. 3. 2016, č. j. ÚOHS-R457/2014/VZ-08304/2016/322/LKO: „plnění

nemusí být plněními totožnými nebo vzájemně absolutně podmíněnými (tj. jedno plnění nemůže existovat bez plnění druhého), ani není vyloučeno, aby při těchto dílčích činnostech byla využívána odlišná technická zázemí či odlišné technologie“.

Ačkoliv mohou být tedy předmětem plnění stroje, které zdánlivě ve výrobním procesu plní odlišnou funkci nezávisle na ostatních, tak z pohledu věcné souvislosti je většinou třeba vnímat tato plnění jako plnění sloužící totožnému účelu a soutěžit je v součtovém režimu.

## Příklady z praxe: veřejné zakázky na stavební práce

U veřejných zakázek na stavební práce bývá posouzení funkčního celku relativně jasnější, čemuž odpovídá i skutečnost, že s pochybeními v souvislosti s dělením předmětu zakázek na stavební práce se Centrum neseťkává při své kontrolní činnosti příliš často. Princip je jasný v případech, kdy má zadavatel v úmyslu provést kompletní rekonstrukci objektu. V těchto případech nelze samostatně zadávat opravu střechy, výměnu oken a rozvody elektřiny, jelikož je možné jednoznačně dovést místní, časovou a věcnou souvislost[4] předmětu zakázky.

K časové souvislosti je ovšem potřeba poznamenat, že zadavatel musí tuto souvislost posoudit s ohledem na svůj záměr, nikoliv čistě formálně ve vztahu k předpokládané době plnění – tzn. pokud je zadavatelovým záměrem rekonstrukce budovy, která bude z důvodu financování rozložena etapově do tří po sobě jdoucích let, měl by zadavatel taková plnění soutěžit v součtovém režimu, a to nehlédě na fakt, zda bude zadávat všechny etapy v jedné zakázce nebo jednotlivě po etapách.

Místní souvislost je u stavebních prací v těchto případech zřejmá a je v podstatě daná hranicí objektu, kterého se stavební práce dotýkají, nicméně je třeba upozornit na určitou výjimku v případě provádění obdobných staveních prací na velmi blízké sousedících objektech. Zde je vhodné odkázat na druhostupňové rozhodnutí ÚOHS ze dne 3. 1. 2019, č. j. R0174/2018/VZ-00027/2018/321/OMA, ve kterém ÚOHS dovozuje následující: „Úřad dospěl k závěru, že je mezi veřejnými zakázkami dána i místní souvislost, a to především z následujících důvodů:

místem plnění veřejných zakázek jsou objekty bytových domů nacházejících se ve stejné ulici, v přímém sousedství, kdy první nemovitost je bytový dům s č. p. 120 v obci Březová, k. ú Březová u Sokolova, stojící na pozemku p. č. 59, a druhá nemovitost je bytový dům s č. p. 121 v obci Březová, k. ú Březová u Sokolova, stojící na pozemku p. č. 60. K tomu obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006, ve kterém je uvedeno, že „[p]okud jde o místní souvislost, tak ta je dána tím, že se jednalo o výměnu oken v domech v téže městě, v téže ulici, které spolu navíc bezprostředně sousedí. Území ulice L. Š. tedy považuje soud za teritoriálně jednotlivý prvek, který je umocněn navíc tím, že se jedná o sousední domy.“ Z uvedených skutečností tedy Úřad správně dovodil, že dané veřejné zakázky spolu místně souvisejí.“

Problematické mohou být situace, kdy nejsou stavební práce realizovány v jednom objektu nebo v přímém sousedství, v těchto případech je při posouzení funkční souvislosti potřebné zohlednit „osobu zadavatele“.[5]

## Příklady z praxe: veřejné zakázky na služby

U většiny služeb bude hranice funkčního celku poměrně zřetelná, jako příklad jsme proto vybrali jednu z nejčastěji zadávaných služeb – zpracování projektové dokumentace. K projektové dokumentaci je třeba v první řadě konstatovat, že věcná souvislost je v tomto případě dána konkrétním záměrem daného projektu, a nikoliv obecně tím, že se jedná o projektové práce (služby). To znamená, že není nutné, aby zadavatel pro určení režimu zakázky např. sčítal předpokládané hodnoty zakázek na projektové dokumentace zadávané v průběhu jednoho roku, jelikož každá projektová dokumentace si většinou nese vlastní režim, neboť se jedná o samostatný funkční celek (výsledkem je svébytný projekt zohledňující daný záměr). Stejným způsobem lze nahlížet např. na služby technického dozoru stavebníka apod.

Místní souvislost je u obdobných zakázek zřejmě a odvíjí se od místa realizace následné stavby. Zadavatel by měl být však opatrný s ohledem na definování časové souvislosti, jelikož zde může dojít při etapizaci projektování k nedovolenému dělení zakázek. Konkrétně se jedná o ty případy, kdy zadavatel rozdělí zpracování projektové doku-

mentace dle jednotlivých stupňů rozpracovanosti (dokumentace pro stavení povolení, dokumentace pro provádění stavby apod.), tyto části pak zadává s určitým časovým odstupem jako samostatné veřejné zakázky, a to vše za situace, kdy dopředu ví, že bude k realizaci svého konečného záměru potřebovat dokumentaci ve stupni pro provádění stavby. V takových případech lze zadavateli doporučit, aby jednotlivé stupně projektové dokumentace soutěžil v součtovém režimu, a předešel tak případnému porušení ZZVZ/MPZ v souvislosti s nedovoleným dělením zakázky.

## Shrnutí

Problematika dělení předmětu veřejné zakázky je evergreenem oblasti zadávání. Při posouzení, zda jednotlivá plnění tvoří funkční celek, bere Centrum vždy v potaz specifika posuzovaných případů, protože být k tomuto tématu existuje bohatá rozhodovací praxe, i tato zdůrazňuje nezbytnost zohlednění konkrétních okolností jednotlivých případů. ■

Autoři: Mgr. Lukáš Holub,  
Ing. Eva Marečková

## Poznámky

[1] Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění.

[2] To ostatně vyplývá též z komentářové literatury, např.: „Do předpokládané hodnoty se musí zahrnout hodnota všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v jedné časové souvislosti. 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. Otázkou, 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, s. 72).

[3] V této souvislosti lze tedy legitimně zohlednit dosavadní relevantní rozhodovací praxi ÚOHS a správních soudů, třebaže se z logiky věci taková rozhodovací praxe týká primárně předchozí právní úpravy. Např. lze odkázat na: – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006, – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173, – rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2018, č. j. 29 Af 50/2015-53, – rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 3. 2016, č. j. ÚOHS-R457/2014/VZ-08304/2016/322/LKo.

[4] Věcná souvislost je dána tím, že se u všech dílčích činnostech jedná o stavební práce, které mají zároveň jednotlivý účel, kterým je kompletní rekonstrukce.

[5] V rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 13. 1. 2020, č. j. ÚOHS-R0203/2019/VZ-01249/2020/322/JSr, je k tomuto hledisku uvedeno: „Na otázku funkčního celku, který se tak bude lišit v každém jednotlivém případě, je zároveň potřeba nahlížet jednak z hlediska předmětu plnění, tak zároveň z hlediska osoby zadavatele. V konkrétním případě se jedná o druhově stejné stavební práce, poptávané,

nasmlouvané i realizované ve stejném čase, a to na silnicích II. a III. tříd v rámci Středočeského kraje, což je jednoznačně souvislá síť pozemních komunikací, bez jakýchkoliv fyzických překážek či přerušení, a tyto stavební práce sledují jednotný cíl a účel, tedy obnovu vodorovného dopravního značení pro zajištění bezpečnosti a komfortu na předemných pozemních komunikacích. Takto definované souvislé plnění je následně možno označit za funkční celek právě v případě, kdy se veškeré pozemní komunikace, jichž se předmět plnění týká, nacházejí v jednotné a výlučné správě obviněného. Je zřejmé, že osoba zadavatele, resp. jeho postavení coby správce předmětných pozemních komunikací, je v tomto případě faktorem, kterým je předmětný funkční celek ohraničen. Pokud by se např. jednalo o stejný předmět plnění, ovšem na dálnicích a silnicích I. tříd, nebyl by funkčním celkem konkrétní kraj, nýbrž celá Česká republika (ovšem pouze v případě, že by byly naplněny i ostatní v daném případě relevantní souvislosti), a to právě proto, že správcem dálniční sítě a sítě silnic I. třídy je stát. Naopak u místních komunikací by bylo zcela jistě možno označit za funkční celek pouze území dané obce, v jejíž správě se tyto pozemní komunikace nacházejí.“