

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Gayane Sargsyan**

**Nepřípustné dělení veřejné zakázky v unijní  
právní úpravě a judikatuře SDEU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Václav Šmejkal Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 5. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 181 080 znaků včetně mezer.

.....

Gayane Sargsyan

V Praze dne 26. 5. 2022

## **Poděkování**

Děkuji doc. JUDr. Václavu Šmejkalovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné odborné podněty, připomínky a rady, a také za jeho vstřícnost, trpělivost a v neposlední řadě inspirující zájem pro výzkum, evropské a soutěžní právo. Děkuji též rodině a přátelům za podporu a trpělivost po celou dobu psaní této práce.

# OBSAH

SEZNAM ZKRATEK .....	i
ÚVOD.....	1
I.    Cíle diplomové práce .....	4
II.   Struktura diplomové práce .....	5
III.  Metodika diplomové práce.....	5
IV.   Zdroje diplomové práce .....	5
<b>1 ZÁKLADNÍ PRAMENY, VÝCHODISKA A ZÁSADY ZAKÁZKOVÉ ÚPRAVY .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Právní rámec zakázkové úpravy.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Primární právo EU .....	7
1.1.2 Sekundární právo EU .....	9
<b>1.2 K účelu zakázkové úpravy.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 K základním pojmům a východiskům zakázkového práva.....</b>	<b>16</b>
1.3.1 Veřejné zakázky podle druhu plnění .....	16
1.3.2 Smíšené veřejné zakázky a další veřejné zakázky o více plněních.....	18
1.3.3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky a finanční limity .....	19
1.3.4 Přípustné a nepřípustné dělení veřejných zakázek.....	21
<b>1.4 K základním zásadám zakázkového práva.....</b>	<b>24</b>
1.4.1 Zásada rovného zacházení.....	25
1.4.2 Zásada zákazu diskriminace.....	27
1.4.3 Zásada transparentnosti .....	27
1.4.4 Zásada přiměřenosti .....	28
1.4.5 Zásada zákazu umělého zúžení hospodářské soutěže .....	30
<b>1.5 Shrnutí.....</b>	<b>32</b>
<b>2 VÝVOJ SOUVISEJÍCÍ UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Úprava ve směrnících ze 70. let.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Úprava ve směrnících z 90. let .....</b>	<b>34</b>
<b>2.3 Úprava ve směrnících z roku 2004 .....</b>	<b>37</b>
2.3.1 Doporučení v příručce ke směrnici 2004/18 .....	38
<b>2.4 Shrnutí.....</b>	<b>42</b>
<b>3 SOUVISEJÍCÍ JUDIKATURA SDEU KE ZRUŠENÉ UNIJNÍ ÚPRAVĚ .....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 Věc Komise proti Francouzské republice (C-16/98) .....</b>	<b>43</b>
<b>3.2 Věc Komise proti Spolkové republice Německo (C-574/10).....</b>	<b>47</b>
<b>3.3 Věc Komise proti Italské republice (C-187/04 a C-188/04) .....</b>	<b>48</b>
<b>3.4 Věci Španělské království proti Komisi (T-358/08) a Španělské království proti Komisi (T-384/10).....</b>	<b>49</b>

3.5	Shrnutí.....	50
<b>4</b>	<b>NEPŘÍPUSTNÉ DĚLENÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY PODLE SMĚRNICE 2014/24 .....</b>	<b>52</b>
4.1	Působnost směrnice 2014/24.....	52
4.2	Určení jedné veřejné zakázky pro účely posouzení nepřipustného dělení.....	52
4.3	Možné následky jednání naplňujícího znaky nepřipustného dělení veřejné zakázky .....	53
4.4	Části veřejné zakázky ve smyslu článku 46 směrnice 2014/24.....	54
4.5	Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle druhu plnění .....	56
4.5.1	Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce.....	56
4.5.2	Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky.....	57
4.5.3	Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby .....	59
4.5.4	Stanovení předpokládané hodnoty smíšených veřejných zakázek.....	59
4.6	Povinnost sčítat předpokládanou hodnotu částí jedné veřejné zakázky.....	61
4.6.1	Srovnání s úpravou v ZZVZ.....	62
4.6.2	Srovnání s úpravou ve směrnici 2004/18 .....	62
4.6.3	Rozbor článku 5 odst. 3 směrnice 2014/24 .....	64
4.6.4	Výjimka pro provozní jednotky .....	66
4.6.5	Výjimka pro bagatelní části veřejné zakázky.....	67
4.7	Doporučení v příručce ke směrnici 2014/24.....	68
4.8	Související judikatura SDEU .....	69
4.9	Shrnutí.....	70
	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>73</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....</b>	<b>77</b>
	I. Seznam použité literatury .....	77
	II. Seznam použitých internetových zdrojů .....	78
	III. Seznam použitých právních předpisů.....	79
	IV. Seznam použité judikatury .....	80
	<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>82</b>
	<b>KLÍČOVÁ SLOVA.....</b>	<b>82</b>
	<b>ABSTRACT .....</b>	<b>83</b>
	<b>KEYWORDS.....</b>	<b>83</b>

## SEZNAM ZKRATEK

EU, Unie	Evropská unie
KS, Krajský soud	Krajský soud v Brně
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
NSS	Nejvyšší správní soud
SDEU, Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unie, konsolidované znění
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění
směrnice 2004/18	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.
směrnice 2014/23	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí
směrnice 2014/24	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
směrnice 2014/25	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.
směrnice 92/50	směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby
směrnice 93/36	směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky

směrnice 93/37	směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce
směrnice 93/38	směrnice Rady 93/38/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací
ÚOHS, Úřad	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ZVZ	zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek

## ÚVOD

V unijním právu představuje otevřené tržní hospodářství s nenarušenou volnou soutěží jeden ze základních nástrojů sloužících k dosažení cílů Unie<sup>1</sup>, mimo jiné zavedením vnitřního trhu.<sup>2</sup> Vnitřní trh a volná soutěž jsou kruciálními prvky také ve vztahu k právní úpravě veřejného zadávání. Zatímco odstranění přeshraniční diskriminace a zavedení vnitřního trhu v počátcích evropské integrace představovaly samotný důvod vzniku unijní zakázkové úpravy, volná soutěž sloužila jako prostředek k dosažení těchto cílů. Dnes jsou od prvku soutěže odvozeny základní zásady veřejného zadávání a je skrze něj definován účel zakázkové úpravy. I proto je právo veřejných zakázek, charakterem na pomezí veřejného a soukromého práva, primárně řazeno do širšího pojetí odvětví práva soutěžního<sup>3</sup>.

Základním pramenem unijní zakázkové úpravy je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES („směrnice 2014/24“). Ta si ve srovnání se soutěžněprávními normami v užším smyslu klade za cíl soutěž nikoliv pouze ochránit, ale na veřejném trhu vůbec vytvořit. Prvek konkurence zde totiž, na rozdíl od trhu soukromého, není pouze ohrožen v důsledku jednání soutěžitelů, ale může i zcela absentovat. Také proto význam soutěžního prvku v souvisejícím výkladu unijního zakázkového práva historicky postupně posiloval, až jej evropský zákonodárce ve směrnici 2014/24 vtělil do článku 18 upravujícího zásady zadávání veřejných zakázek jako tzv. soutěžní zásadu, jež zakazuje zadavatelům koncipovat zadávací řízení na veřejné zakázky se záměrem uměle zúžit hospodářskou soutěž. Tím byl potvrzen zásadní význam hospodářské soutěže při interpretaci norem napříč směrnici.

Volná soutěž je, vedle uplatňování základních zásad, ve veřejném zadávání zajištěna formou tzv. zadávacích řízení, tj. formou formalizovaných postupů zadavatele směřujících k výběru nejvhodnějšího dodavatele k dodání poptávaného plnění. Zadávací řízení na veřejných trzích *de facto* uměle suplují přirozeně se vyskytující soutěžní prostředí a tržní síly trhů soukromých.

---

<sup>1</sup> Srov. čl. 3 Smlouvy o Evropské unii („SEU“).

<sup>2</sup> Srov. čl. 119 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“) a Protokol (č. 27) SFEU o vnitřním trhu a hospodářské soutěži.

<sup>3</sup> TICHÝ, Luboš, Arnold RAINER, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6. S. 403.



Důležitým tématem ve vztahu k předkládané práci je také působnost směrnice 2014/24. V obecném kontextu unijního práva platí povinnost Unie řídit se při výkonu svěřených pravomocí zásadou subsidiarity a proporcionality<sup>4</sup>. V návaznosti na zásadu subsidiarity by měla Evropská unie („EU“)<sup>5</sup> jednat v oblastech, které nespádají do její výlučné působnosti<sup>6</sup>, pouze tam, kde je to nutné a kde to oproti opatřením na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni přinese jednoznačné výhody<sup>7</sup>. S ohledem na zásadu proporcionality by Unie zase měla zajistit, aby obsah ani forma regulačních opatření nepřekročili rámec toho, co je nezbytné k dosažení jejich legislativních a politických<sup>8</sup> cílů<sup>9</sup>. V zakázkovém právu se jmenované zásady projevují omezením působnosti směrnice 2014/24 v plné míře<sup>10</sup> pouze na zadavatelem poptávaná plnění překračující svou hodnotou tzv. finanční limity.

Oba zmíněné prvky – soutěže a omezené působnosti – hrají klíčovou roli ve vztahu k protiprávnímu jednání zadavatelů v této práci označovanému jako nepřipustné dělení veřejných zakázek<sup>11</sup>. Také účel související právní úpravy se významnou měrou překrývá se samotným účelem celé zakázkové úpravy, neboť v jeho důsledku jsou z působnosti směrnice 2014/24 vyloučena taková zadavatelem pořizovaná plnění, jež by po právu měly ochráně příslušné legislativy podléhat.

O závažnosti a míře porušení a ohrožení právem chráněného zájmu v případě předmětného pochybení svědčí také výše sankce, která může být zadavateli udělena, dopustí-li se jej při zadávání veřejné zakázky financované z evropských fondů. Jsou-li naplněny podmínky

---

<sup>4</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 SEU.

<sup>5</sup> Zkratkou „EU“ bude v této práci souhrnně označována Evropská unie i jí předcházející Evropské společenství a Evropské hospodářské společenství.

<sup>6</sup> Ve vztahu k veřejným zakázkám jsou relevantní dvě oblasti působnosti orgánů EU, přičemž první z nich, oblast vnitřní politiky spadá do sdílených pravomocí Unie (čl. 4 odst. 2 písm. a) SFEU) a oblast hospodářské politiky spadá do výlučné pravomoci Unie (čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU). Platí tedy, že zásada proporcionality se uplatní v případě pravidel souvisejících s politikou vnitřní i hospodářskou, zatímco zásada subsidiarity se uplatní pouze ve vztahu k politice vnitřního trhu. Blíže srov. subkapitulu 1.4.4 této práce.

<sup>7</sup> Srov. čl. 5 odst. 3 SEU.

<sup>8</sup> Zlepšování právní úpravy: Proč a jak. *Evropská komise*. 2022. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_cs)

<sup>9</sup> Srov. čl. 5 odst. 4 SEU.

<sup>10</sup> V minulosti SDEU dovodil a Komise potvrdila povinnost zadavatelů postupovat v souladu se základními zásadami i při zadávání veřejných zakázek nedosahujících finančního limitu za předpokladu přítomnosti přeshraničního prvku. Blíže srov. Interpretální sdělení komise ze dne 1. 8. 2006 o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02). *Evropská Komise*. 2006. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801(01)&from=EN)

<sup>11</sup> V odborné literatuře se lze setkat také např. s pojmy „umělé dělení“, „nedovolené dělení“ či „účelové dělení“.

tzv. nesrovnalosti odpovídající nepřipustnému dělení veřejných zakázek, které je evropskými institucemi označované jako „umělé rozdělení veřejných zakázek“, odpovídající korekce takové dotčené dotace může být vyčíslena i na 100 % její hodnoty, tedy taková dotace může být v důsledku jednání naplňujícího znaky nepřipustného dělení v plném rozsahu odebrána.<sup>12</sup>

Téma předkládané práce bylo zvoleno v souladu se záměrem zaměřit související výzkum na konkrétní zakázkovou materii odpovídající rozsahu diplomové práce, která je však teoreticky komplexní a odborně a prakticky poutavá. Zároveň, na základě poznatků nabytých v rámci mé dosavadní praxe na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („ÚOHS“ či „Úřad“) a řídicích orgánech operačních programů evropských strukturálních a investičních fondů, nemám pochyb o tom, že úprava nepřipustného dělení veřejných zakázek činí v praxi zadavatelům významné aplikační obtíže. Lze se setkat i s takovými případy jednání zadavatelů, při němž podrobují formálním požadavkům zadávacího řízení všechna pořizovaná plnění, včetně plnění bagatelních hodnot, jež jsou z působnosti příslušné legislativy vyňata. Zadavatelé, kteří takto postupují, tak činí ze snahy vyloučit jakoukoliv potencialitu protiprávnosti svého jednání a navazující hrozby krácení dotace. I takové jednání však není prost rizik, neboť zadavatel je zároveň podle norem finančního práva povinen postupovat při své činnosti hospodárně a efektivně. Proto může být v teoretické rovině takové jednání, jež v případě pořizování bagatelních plnění zřejmě nadbytečně zvyšuje administrativní náročnost celého procesu, a tudíž i související náklady zadavatele, označeno za jednání nevhodné, a tedy rozporné s normami finančního práva.

Z uvedeného je zřejmé, že na zadavatele jsou při zadávání obecně, a ve vztahu k diskutované problematice obzvláště, kladeny vysoké nároky. Je proto žádoucí, aby související úprava obsahovala co nejjasněji formulovaná pravidla zejména ve vztahu k esenciálním úkonům zadávacího řízení, kterým je i vymezení předmětu veřejné zakázky přímo ovlivňující také nepřipustné dělení veřejné zakázky.

Přestože je nepřipustné dělení, zejména v českém právním prostředí, tématem poměrně vděčným, jsem toho názoru, že evropskému prvku může být v rámci zkoumané problematiky v českém právním prostředí věnováno více prostoru, než je tomu nyní. Proto bude výzkum v této práci

---

<sup>12</sup> Srov. část 2 přílohy Rozhodnutí komise C (2019) 3452 final, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek ze dne 14. 5. 2019. 2022. [online]. [cit. 2022-03-01]. S. 7. Dostupný z: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2019\)3452\\_1/de0000000101923?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2019)3452_1/de0000000101923?rendition=false)

zaměřen na předmětnou materii nazíráno pohledem evropské právní úpravy a související judikatury Soudního dvora EU („Soudní dvůr“ či „SDEU“)<sup>13</sup>, která při výkladu souvisejících norem zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“)<sup>14</sup> může v teorii i praxi poskytnout důležitá a zásadní vodítka.

## I. Cíle diplomové práce

Z výše uvedeného vyplývá, že se v zakázkověprávní praxi zadavatelé potýkají s nesnázemi spjatými s aplikací norem, jež upravují nepřipustné dělení veřejných zakázek. Cílem této práce bude proto ve snaze osvětlit příčiny tohoto jevu nejprve zhodnotit hypotézu: **„Ze sekundárního práva EU a relevantní judikatury SDEU jsou jasně seznatelná pravidla pro určení jedné veřejné zakázky podmiňující jednání zadavatele souladné se zákazem nepřipustného dělení ve smyslu čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24.“** Za účelem splnění prvního úkolu se nejprve pokusím podat ucelený pohled na základní východiska nepřipustného dělení, na související historický i současný unijní právní rámec a na navazující judikaturu SDEU, jež následně podrobím vlastní analýze. Po samotném zhodnocení hypotézy také uvedu vlastní doporučení ve vztahu ke stávajícímu unijnímu právnímu rámci.

Stanovená hypotéza je záměrně koncipována skrze odpověď na otázku, co se podle unijního práva považuje za jednu veřejnou zakázku. Zodpovězení této otázky představuje neopomenutelný krok zadavatele postupujícího v dobré vůli ve snaze jednat souladně se zákazem nepřipustného dělení. Mohlo by se zdát, že předmětem této práce by tudíž měla příhodněji být „definice jedné veřejné zakázky“, avšak v takovém případě by do výzkumu musela být zahrnuta také problematika protiprávního jednání spočívajícího v nepřipustném slučování veřejných zakázek, jež se dovozuje ze zásady nediskriminace. Z důvodu rozsahových požadavků diplomové práce se proto budu dále zabývat pouze problematikou určení jedné veřejné zakázky z pohledu nepřipustného dělení, a tedy nikoliv problematikou jedné veřejné zakázky v celé její šíři.

Druhým cílem této práce bude, mimo jiné s ohledem na povinnost členských států vykládat vnitrostátní právo eurokonformně, závěry provedené analýzy dále zpracovat za účelem objasnění souvisejících unijních pravidel a nalezení odpovědi na otázku: **„Jaká jsou ze sekundární unijní**

---

<sup>13</sup> Soudní dvůr Evropské unie („SDEU“ či „Soudní dvůr“). Předmětnými zkratkami bude v této práci souhrnně označován jak stávající Soudní dvůr Evropské unie, tak jemu předcházející Evropský soudní dvůr.

<sup>14</sup> ZZVZ je srovnáván ve znění platném ke dni 1. 5. 2022.

**právní úpravy a relevantní judikatury SDEU seznatelná pravidla pro určení jedné veřejné zakázky?“** V návaznosti na zodpovězenou otázku se také pokusím předestřít související návrhy *de lege ferenda*.

## **II. Struktura diplomové práce**

Systematicky je práce rozdělena do úvodu, čtyř kapitol a závěru. V první kapitole za účelem lepší orientace čtenáře v následujícím textu přiblížím relevantní právní rámec a některá související základní východiska zakázkověprávní úpravy, včetně základních zásad a účelu úpravy. Následně se v druhé kapitole budu věnovat vývoji unijní úpravy nepřípustného dělení. Ve třetí kapitole představím a rozeberu existující související judikaturu Soudní dvora EU. Ve čtvrté kapitole podrobím analýze současný právní rámec podle směrnice 2014/24, jakož i prameny soft law, související doktrínu a případné navazující závěry SDEU. V závěru každé kapitoly uvedu její shrnutí. V závěrečné kapitole shrnu získané poznatky ze všech předchozích kapitol, zhodnotím vytyčenou hypotézu a zodpovím otázku týkající se definice jedné veřejné zakázky z pohledu unijního práva a judikatury Soudního dvora.

## **III. Metodika diplomové práce**

K dosažení vytyčených cílů práce budu používat metody deskripce k představení relevantních skutečností, jež budu následně za účelem zhodnocení hypotézy a zodpovězení položené otázky analyzovat, jakož i v rámci vývoje příslušných norem komparovat. Vyjma analýzy budu k vlastním úvahám a hodnocením používat také metod dedukce, indukce a syntézy.

## **IV. Zdroje diplomové práce**

Primárním pramenem této diplomové práce bude relevantní sekundární právo EU a související rozhodovací praxe SDEU. Práce bude vycházet také z pramenů soft law, monografií a odborných článků a relevantních internetových zdrojů. Vzhledem k omezenému rozsahu práce tudíž nebude jejím předmětem související transponovaná úprava v českém právním řádu. Ta bude zpracována pouze velmi stručně za účelem dokreslení kontextu pro české právní prostředí a v rozsahu nutném ke splnění vytyčených cílů předkládané práce.

Pro upřesnění také uvádím, že vzhledem k zaměření tématu práce na úpravu unijní bude česká odborná literatura zpracována pouze tehdy, pokud se bude vyjadřovat ke znění směrnic,

příp. k relevantní judikatuře SDEU či základním zásadám veřejného zadávání, a to vždy s ohledem na obsah Rozdílové tabulky návrhu ZZVZ s legislativou EU<sup>15</sup>.

Ve vztahu ke zdrojům sekundárního práva uvádím, že s ohledem na vytyčené cíle práce nebudou jejím předmětem směrnice upravující přezkumná řízení při zadávání veřejných zakázek<sup>16</sup>. Rovněž relevantní úprava sektorových veřejných zakázek a koncesí nebude v práci zpracována v podrobnostech, nýbrž pouze pro ilustraci principiální totožnosti související problematiky napříč zakázkovou úpravou a pro lepší představu o unijním právním rámci jako celku. Nástin právního rámce sektorových veřejných zakázek a koncesí je nutný také s ohledem na skutečnost, že judikatura Soudního dvora se ve vztahu k předmětu této diplomové práce zabývala veřejnými zakázkami „klasickými“, sektorovými i koncesemi.

Předmět zkoumání předkládané práce bude rovněž zúžen z hlediska druhu zadávacího řízení, a to na zadávání v otevřeném řízení.

Právní předpisy jsou uváděny ve znění platném ke dni 1. 5. 2022, nebude-li v textu práce uvedeno jinak.

U zdrojů, které jsou dostupné pouze v anglickém jazyce, uvádím překlady své vlastní.

---

<sup>15</sup> Sněmovní tisk č. 637/0., příloha vládního návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek – Kompatibilita s právem EU (Rozdílová tabulka návrhu předpisu ČR s legislativou EU). *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky*. 2015 [online]. [cit. 2022-04-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122293>

<sup>16</sup> Tj. směrnice Rady č. 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce a směrnice Evropského parlamentu a Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

# 1 ZÁKLADNÍ PRAMENY, VÝCHODISKA A ZÁSADY ZAKÁZKOVÉ ÚPRAVY

## 1.1 Právní rámec zakázkové úpravy

### 1.1.1 Primární právo EU

V primárním právu EU nejsou veřejné zakázky upraveny explicitně. Zakázkové sekundární právo EU se nicméně opírá o normy SEU a SFEU upravující cíle EU, vnitřní trh a hospodářskou politiku EU, a vyvozuje z nich své základní zásady zadávacího řízení.

Unie za účelem dosažení svých cílů, tj. podpory míru, svých hodnot a blahobytu svých obyvatel<sup>17</sup>, v rámci své vnitřní politiky vytváří vnitřní trh<sup>18</sup>, jeden ze základních kamenů unijní integrace zahrnující prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.<sup>19</sup>

Základní unijní právní úprava veřejných zakázek spadá do sdílené pravomoci Unie, neboť není svěřena EU do výlučné pravomoci ani se nejedná o činnosti na evropské úrovni vyhrazené členskými státy Unie<sup>20 21</sup>. Současně platí, že základní východiska zakázkové úpravy se odvozují primárně od norem souvisejících s vnitřním trhem, jejichž úprava spadá do pravomocí Unie a členskými státy sdílených<sup>22</sup>.

Odlíšný status však mají pravidla pro zajištění nenarušené<sup>23</sup> hospodářské soutěže nezbytné pro fungování vnitřního trhu, jež jsou svěřeny do výlučné pravomoci Unie<sup>24</sup>, a jež s pravidly pro zadávání veřejných zakázek také souvisí. Platí totiž, že hospodářská soutěž, coby státem chráněný statek, požívá ochrany podle příslušných norem, neboť v opačném případě

---

<sup>17</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 SEU.

<sup>18</sup> Srov. čl. 3 odst. 3 SEU.

<sup>19</sup> Srov. čl. 26 odst. 2 SFEU. Není bez zajímavosti, že definice vnitřního trhu je v uvedeném platném unijním předpisu totožná s definicí upravenou v roce 1986 přijatém Jednotném evropském aktu.

<sup>20</sup> V této práci bude pojem „členské státy EU“, resp. „členské státy“ používán souhrnně k označení členských států Evropské unie, Evropských společenství i Evropského hospodářského společenství.

<sup>21</sup> Srov. čl. 4 ods. 1 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 1 a čl. 6 SFEU.

<sup>22</sup> Srov. čl. 4 odst. 2 písm. a) SFEU.

<sup>23</sup> Protokol (č. 27) SFEU o vnitřním trhu a hospodářské soutěži.

<sup>24</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU.

by v důsledku efektů nedokonalé konkurence na volném trhu zanikla.<sup>25</sup> Platí také, že hospodářská politika Unie, založená na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů, je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží<sup>26</sup>.

Pravidla hospodářské soutěže jsou předmětem první kapitoly hlavy III SFEU, resp. čl. 101 až 106 upravujících soutěžní pravidla pro podniky a čl. 107 až 109 upravujících veřejnou podporu. Na veřejné zakázky dopadá tato úprava zejména ve vztahu k zakázaným horizontálním dohodám soutěžitelů (tzv. bid-rigging), a k zákazu veřejné podpory členských států neslučitelné s vnitřním trhem EU.

Další oblastí zakázkové právní úpravy odvozované z pramenů primárního práva je úprava základních zásad veřejného zadávání, o nichž bude pojednáno samostatně v subkapitole 1.4 této práce, a jež se opírá o čl. 18 SFEU upravující zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti a čl. 5 odst. 1 SFEU zakotvující zásady subsidiarity a proporcionality, jimiž se řídí výkon svěřených pravomocí EU.

Nejdůležitější oblast úpravy primárního práva EU ve vztahu k veřejným zakázkám představují normy upravující vnitřní trh, neboť je z nich přímo odvozována potřeba úpravy veřejných zakázek na unijní úrovni. Jelikož se jedná o oblast spadající do sdílené pravomoci, Unie se při výkonu souvisejících pravomocí musí řídit zásadami proporcionality a proporcionality.

Jak bylo předestřeno výše, vnitřní trh představuje jeden ze základních nástrojů dosažení cílů EU a usiluje o dosažení prostoru bez hranic prostřednictvím zajištění volného pohybu zboží<sup>27</sup>, osob<sup>28</sup>, služeb<sup>29</sup> a kapitálu<sup>30</sup>. Zásadní normou primárního práva pro unijní úpravu veřejného zadávání, jež její existenci umožňuje, je čl. 114 SFEU, podle kterého mají orgány EU pravomoc přijímat

---

<sup>25</sup>V neregulované hospodářské soutěži by každý relevantní trh časem ovládl jeden nebo několik nejschopnějších soutěžitelů, čímž by se eliminovala pluralita podniků na trhu a s ní i podstatný prvek konkurenčního, tj. soutěžního prostředí. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-334-9. s. 328.

<sup>26</sup> Srov. čl. 119 odst. 1 SFEU.

<sup>27</sup> Srov. čl. 34 SFEU.

<sup>28</sup> Srov. čl. 49 SFEU.

<sup>29</sup> Srov. čl. 49 SFEU.

<sup>30</sup> Srov. čl. 62 SFEU.

opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu<sup>31</sup>.

### 1.1.2 Sekundární právo EU

Těžiště zakázkové úpravy tvoří prameny sekundárního práva EU opírající se o ustanovení primárního práva uvedená v předchozí subkapitole. Vývoj těchto směrnic prošel historicky celkem pěti fázemi<sup>32</sup>.

V první fázi probíhající v 70. letech 20. století byla v roce 1971 přijata nejprve směrnice 71/305<sup>33</sup> upravující pouze veřejné zadávání stavebních prací, a následně v roce 1977 směrnice 77/62<sup>34</sup> upravující zadávání veřejných zakázek na dodávky.

V druhé fázi, probíhající koncem 80. let, byly nejprve přijaty novely původních směrnic ze 70. let<sup>35</sup>. Následně, počátkem 90. let, byla nejprve v roce 1992 přijata nová směrnice upravující zadávání veřejných zakázek na služby, a v roce 1993 bylo přijato konsolidované znění původních směrnic upravujících zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce. V této vlně byla úprava rozšířena za účelem zapracovat další potřeby vnitřního trhu. Jednalo se o směrnice:

- směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby<sup>36</sup> („směrnice 92/50“);

---

<sup>31</sup> Významné jsou ze stejného důvodu též čl. 53 odst. 1 SFEU, podle něhož přijmou orgány EU řádným legislativním procesem směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, jakož i koordinaci právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu, tj. opatření související se zásadou volného usazování, a čl. 62 SFEU, podle něhož platí obdobně též ve vztahu k opatřením souvisejícím se zásadou volného pohybu služeb.

<sup>32</sup> V podrobnostech viz ARROWSMITH, Sue et al. *EU Public Procurement Law: An Introduction* [online]. 2011. [cit. 2022-03-01]. S. 56–58. Dostupné z: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>

<sup>33</sup> Směrnice Rady 71/305/EHS ze dne 26. července 1971 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, naposledy pozměněná směrnicí 89/440/EHS (směrnice „71/305“).

<sup>34</sup> Směrnice Rady 77/62/EHS ze dne 21. prosince 1976 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky, naposledy pozměněná směrnicí 88/295/EHS.

<sup>35</sup> Směrnice Rady 89/440/EHS ze dne 18. července 1989 mění směrnici 71/305/EHS o koordinaci řízení zadávání veřejných zakázek na stavební práce. Směrnice Rady 88/295/EHS ze dne 22. března 1988 mění směrnici 77/62/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky.

<sup>36</sup> Směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby.



- směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky<sup>37</sup> („směrnice 93/36“);
- směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce<sup>38</sup> („směrnice 93/37“).

V České republice byly předmětné směrnice 92/50, 93/36 a 93/37 promítnuty do zákona č. 40/2004 Sb., o zadávání veřejných zakázek<sup>39</sup>, jehož účinnost připadala na den vstupu České republiky do Evropské unie.

Ve stejné vlně byla zároveň přijata nová směrnice upravující veřejné zakázky zadávané v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací (tzv. sektorové veřejné zakázky):

- směrnice Rady 93/38/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací<sup>40</sup> (směrnice „93/38“).

Ve třetí fázi byly v roce 1997 přijaty změny reagující na přistoupení členských států k Dohodě o veřejných zakázkách, v návaznosti na členství ve Světové obchodní organizaci.<sup>41</sup>

V předposlední fázi došlo k přijetí prvního „moderního“ legislativního rámce veřejného zadávání. V roce 2004 byla dosavadní úprava konsolidována a podstatně novelizována přijetím následujících směrnic:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby<sup>42</sup> („směrnice 2004/18“);

---

<sup>37</sup> Směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky.

<sup>38</sup> Směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

<sup>39</sup> V českém právním prostředí předcházeli zmíněnému zákonu první zakázkový kodex, a to zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>40</sup> Směrnice Rady 93/38/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

<sup>41</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/52/ES ze dne 13. října 1997, kterou se mění směrnice 92/50/EHS, 93/36/EHS a 93/37/EHS, které koordinují postupy při zadávání veřejných zakázek na služby, dodávky a stavební práce.

<sup>42</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb<sup>43</sup>.

Uvedené směrnice byly do české právní úpravy transponovány zákonem č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách („ZVZ“) s účinností stanovenou ke dni 1. července 2006.

V předposlední fázi byla přijata směrnice novelizující obě směrnice z roku 2004 ve věcech obrany a bezpečnosti, která je platným pramenem sekundárního práva dodnes:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18.

A nakonec, v roce 2014, bylo evropské veřejné zadávání podrobena rekodifikaci směřující k jeho dnešní podobě. Platné unijní právo veřejných zakázek je upraveno ve:

- **směrnici 2014/24, tj. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek<sup>44</sup>;**
- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb<sup>45</sup> („směrnice 2014/25“).

Důvodem k poslední rekodifikaci bylo např. zjednodušení zadávacího procesu či zvýšení efektivity veřejných výdajů, a to zejména usnadněním účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách.<sup>46</sup> Tento aspekt je ve vztahu k tématu této práce důležitý zejména s ohledem na posun ve vnímání rozdělení veřejných zakázek na části<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

<sup>44</sup> směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18.

<sup>45</sup> Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

<sup>46</sup> Srov. odst. 2 preambule směrnice 2014/24.

<sup>47</sup> K tomu blíže viz kapitola 4.4 této práce.

Zadávací směrnice z roku 2014 byly do českého právního rámce transponovány ZZVZ v říjnu roku 2016.

V rámci provedené reformy byla zároveň osamostatněna koncesní úprava do samostatného pramenu sekundárního práva. Zatímco v předchozí evropské úpravě byly koncese upraveny společně s veřejnými zakázkami ve směrnici 2004/18, v české úpravě byl naopak dříve samostatný zákon č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení nahrazen částí osmou ZZVZ upravující „postup pro zadávání koncesí“. Koncese jsou v unijním právu upraveny v:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí<sup>48</sup> („směrnice 2014/23“).

## 1.2 K účelu zakázkové úpravy

K tématu právního rámce zakázkové úpravy považují za důležité, a s ohledem na stanovené cíle této práce také za podstatné, se vyjádřit také k účelu zakázkové úpravy. Účel zakázkové úpravy je velmi úzce svázán se základními zásadami zadávacího řízení. Nad to je jeho poznání podstatné též pro účely užití teleologické metody výkladu práva nejen ve vztahu k nepřipustnému dělení veřejných zakázek, ale napříč zakázkovou úpravou.

Účelem normy rozumíme normotvůrcem chtěný stav věcí, jehož dosažení je sledováno prostřednictvím právní normou postulovaného lidského chování<sup>49</sup>.

Ačkoliv účel úpravy veřejných zakázek není normativně zakotven v evropském ani českém právu, lze jej dovést z preambule směrnice 2014/24 z prvního<sup>50</sup> a rovněž druhého odstavce, v němž jsou

---

<sup>48</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.

<sup>49</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-366-7. S. 82.

<sup>50</sup> Obdobnou úpravu obsahovala také zrušená právní úprava ve druhém odstavci preambule směrnice 2004/18, podle něhož zadávání zakázek sjednaných v členských státech jménem státu, regionálních nebo místních orgánů a jiných veřejnoprávních subjektů musí dodržovat zásady Smlouvy, zejména se zásadou volného pohybu zboží, zásadou svobody usazování a zásadou svobodného poskytování služeb a se zásadami z nich odvozenými, jako je zásada rovného zacházení, zásada zákazu diskriminace, zásada vzájemného uznávání, zásada proporcionality a zásada transparentnosti. Pro veřejné zakázky, které převyšují určitou hodnotu, je žádoucí, aby byla vypracována ustanovení zavádějící na úrovni Společenství koordinaci vnitrostátních zadávacích řízení těchto zakázek, jež by byla založena na těchto zásadách, aby zajistila jejich účinnost a zaručila otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži. Tato koordinační ustanovení by proto měla být vykládána v souladu s výše uvedenými pravidly a zásadami, jakož i dalšími pravidly Smlouvy.

zmíněny také cíle rekonfigurace a modernizace poslední vlny přijatých zakázkových směrnic. První a druhý odstavec preambule směrnice 2014/24 znějí:

- (1) Zadávání veřejných zakázek orgány nebo jménem orgánů členských států musí být v souladu se zásadami zakotvenými ve Smlouvě o fungování Evropské unie (...), zejména zásadami volného pohybu zboží, svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i se zásadami z nich vyplývajícími, jako je rovné zacházení, zákaz diskriminace, vzájemné uznávání, proporcionalita a transparentnost. Pro veřejné zakázky, které převyšují určitou hodnotu, by však měla být vypracována ustanovení koordinující vnitrostátní postupy při zadávání veřejných zakázek, aby se zajistilo uplatňování uvedených zásad v praxi a otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.*
- (2) Veřejné zakázky hrají klíčovou roli ve strategii Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (...) jako jeden z tržně založených nástrojů, jenž se dá využít k dosažení inteligentního, udržitelného růstu podporujícího začlenění a zároveň k zajištění nejefektivnějšího využití veřejných prostředků. Za tímto účelem musí být současná pravidla pro zadávání veřejných zakázek (...) revidována a modernizována, aby se zvýšila efektivita veřejných výdajů, zejména usnadněním účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách, a aby zadavatelé měli možnost lépe využívat veřejných zakázek na podporu společných společenských cílů. Je rovněž třeba vyjasnit základní pojmy a koncepty, aby se zajistila právní jistota, a začlenit do současných pravidel určité aspekty související s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.*

Arrowsmith jako účel úpravy veřejných zakázek na úrovni EU uvádí dosažení vnitřního trhu EU<sup>51</sup> jako prostředku k prosperitě a míru<sup>52</sup>. K dosažení vnitřního trhu prostřednictvím zakázkové legislativy mají sloužit především tři hlavní zásady veřejného zadávání: i) zásada zákazu diskriminace přejatá z primárního práva EU, ii) apel na členské státy, aby si při zadávání veřejných zakázek počínali transparentně, iii) odstranění určitých překážek trhu. Arrowsmith zároveň k uvedenému výčtu dodává, že přestože bývá někdy k důvodům evropské úpravy veřejného zadávání řazeno též hospodárné nakládání s veřejnými prostředky („value for money“), je toho názoru, že je tento závěr minimálně diskutabilní.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> ARROWSMITH, *EU Public Procurement Law: An Introduction*, op. cit. s. 58.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 16.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 59.

Bovis jako primárním účel regulace uvádí snahu zavést do veřejného zadávání soutěžní prostředí a odstranit netarifní překážky uvnitř EU, jež vyvstávající z nadržujících nákupních praktik členských států favorizujících národní zájmy v rozporu s potřebami vnitřního trhu EU. Mezi dalšími důvody k regulaci jmenuje usnadnění přejímání odpovědnosti veřejných subjektů za veřejné výdaje a předcházení korupci a politickým manipulacím.<sup>54</sup>

K účelu veřejného zadávání se vyjádřil také Soudní dvůr např. ve vztahu ke směrnici 92/50 ve věci C-360/96, kde uvedl, že *„účelem koordinace postupů při zadávání veřejných zakázek na služby na úrovni Společenství je odstranit překážky volného pohybu služeb, a tedy chránit zájmy hospodářských subjektů usazených v některém členském státě, které chtějí nabízet zboží nebo služby veřejným zadavatelům v jiném členském státě. V důsledku toho je cílem směrnice 92/50 zabránit riziku upřednostňování vnitrostátních uchazečů nebo žadatelů, kdykoli veřejní zadavatelé zadávají veřejnou zakázku.“*<sup>55</sup>

K cílům téže směrnice se vyjádřil Soudní dvůr též v rozsudku ve věci C-26/03<sup>56</sup>, když v bodě 44 uvedl, že *„hlavním cílem evropských právních předpisů ES v oblasti veřejných zakázek je volný pohyb a otevření nenarušené hospodářské soutěže ve všech členských státech“*.

Pro srovnání účelu zakázkové úpravy na úrovni unijní a na úrovni členského státu uvádím také jeden z nejčastěji citovaných<sup>57</sup> rozsudků českých správních soudů týkající se účelu zakázkové legislativy, a to rozsudek NSS ze dne 5. června 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, podle kterého ustanovení § 6 ZVZ směřuje k samotnému cíli ZVZ, jímž je *„zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.“*

V dalším rozsudku NSS ze dne 9. července 2009, č. j. 9 Afs 87/2008–81, se NSS, se tento soud k účelu ZVZ vyjadřuje následovně: *„Při posuzování kasačních námitek se zdejší soud zabýval zejména smyslem a účelem zákona o veřejných zakázkách, respektive účelem zadávacího řízení*

---

<sup>54</sup> BOVIS, Christopher. *EU public procurement law*. 2nd edition. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012. Elgar European law. ISBN 978-0-85793-841-1. S. viii).

<sup>55</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 1998, Gemeente Arnhem a Gemeente Rheden proti BFI Holding BV, C-360/96, EU:C:1998:525, bod 41 a 42.

<sup>56</sup> Srov. bod 37 rozsudku Soudního dvora ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5.

<sup>57</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2019, č. j. 4 Afs 211/2016–40.

*a zásadami, které je nutno při zadávání veřejných zakázek dodržovat. Účelem zadávacího řízení je zabezpečit hospodářskou soutěž o předmět veřejné zakázky, tedy volnou a efektivní soutěž dodavatelů o zakázky, a tím také dosáhnout efektivního nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, neboť zadavatelé většinou nehopodaří s vlastními finančními zdroji a nemají tedy v obecné rovině žádnou motivaci k tomu, aby postupovali nanejvýš hospodárně. Při zadávání veřejných zakázek je tedy nutno zajistit, aby veřejné rozpočty byly spotřebovávány řádně a efektivně, na základě seriózního hodnocení nabídek a bez jakéhokoliv druhu zvýhodňování nebo protihodnoty finanční nebo politické. Konkurence nutí uchazeče o veřejnou zakázku, aby si počínali jako v každém jiném obchodně právním vztahu, tj. nabídli kvalitní výkon za odpovídající cenu. Veškeré úkony zadavatele by proto měly být činěny takovým způsobem, aby zadávání veřejných zakázek bylo transparentní a byly při něm dodržovány zásady stejného zacházení a nediskriminace zájemců a uchazečů o veřejné zakázky.“*

Stran vztahu zajištění hospodářské soutěže a zásady hospodárnosti uvádí např. Jurčík, že zásada hospodárného vynakládání veřejných prostředků *„je zabezpečena volnou soutěží uchazečů, neboť je zřejmé, že monopolní dodavatel může požadovat vysokou cenu a kvalita jím poskytovaného plnění může časem klesat. Konkurence nutí uchazeče o veřejnou zakázku, aby si počínali jako v každém jiném obchodněprávním vztahu a nabídli dobrou kvalitu za odpovídající cenu.“*<sup>58</sup>

Lze tedy shrnout, že primárním účelem práva veřejných zakázek je podle evropského i českého práva zajištění hospodářské soutěže. Jaké jsou další důležité aspekty účelu předmětných úprav je dáno tím, co je na evropské či národní úrovni hlavním hybatelem snahy zajistit efektivní, otevřenou a nenarušenou soutěž. Zatímco na evropské úrovni byla důležitým hybatelem vzniku zakázkového práva snaha zabránit při veřejném nakupování favorizaci národních zájmů, čímž je narušována idea vnitřního trhu EU, na národní úrovni, konkrétně v prostředí českého právního rámce, slouží k zajištění hospodářské soutěže zejména jako prostředek pro dosažení hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými prostředky. Lze také dovodit, že hledisko účelu dosažení *co nejefektivnějšího využití veřejných prostředků* není ani v evropském zakázkovém právu zcela opomíjeno. Je zde však vnímáno pouze sekundárně, zatímco hledisko dosažení vnitřního trhu skrze zakázkovou úpravu a základní zásady veřejného zadávání je odvozeno

---

<sup>58</sup> Viz komentář k § 6 ZVZ. JURČÍK, Radek. Zákon o veřejných zakázkách: komentář. 4. vydání. In: Beck-online [právní informační systém]. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice komentované zákony. S. 66–76. ISBN 978-80-7400-505-3. S. 54. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

nejenom ze sekundárního práva, ale především z cílů a východisek EU zakotvených na úrovni primárního práva.

Skutečnost, že snaha zajistit hospodárné vynakládání veřejných prostředků prostřednictvím regulace veřejného zadávání není pouze excesem českého právního řádu, nýbrž pravidlem na úrovni členských států, potvrzuje např. také Arrowsmith, když v rámci pojednání o účelu zakázkového práva dochází mimo jiné i k závěru, že zásada hospodárnosti není sama o sobě účelem úpravy, nýbrž je jakýmsi důsledkem zajištění hospodářské soutěže za účelem zajištění vnitřního trhu.<sup>59</sup>

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že primární účelem unijního zakázkového práva je zajištění otevřené hospodářské soutěže, coby prostředku k dosažení vnitřního trhu EU.

### **1.3 K základním pojmům a východiskům zakázkového práva**

Pro účely této práce je třeba objasnit několik základních pojmů veřejného zadávání směřujících k definici nepřipustného dělení veřejných zakázek, jakož i k osvětlení principů a nuancí relevantních pro určení jedné veřejné zakázky.

#### **1.3.1 Veřejné zakázky podle druhu plnění**

Zásadním úkolem je rozlišení jednotlivých druhů veřejných zakázek podle druhu plnění. Ty směrnice 2014/24 zmiňuje již v definici zadávání, jímž se rozumí pořízení stavebních prací, dodávek nebo služeb prostřednictvím veřejné zakázky jedním či více veřejnými zadavateli od dodavatelů<sup>60</sup> vybraných těmito veřejnými zadavateli.<sup>61</sup> Druhy veřejných zakázek se objevují i v definici veřejné zakázky. Veřejnými zakázkami nebo smlouvami na veřejné zakázky se podle unijní úpravy rozumí úplatné smlouvy uzavřené písemnou formou mezi jedním nebo více

---

<sup>59</sup> ARROWSMITH, *EU Public Procurement Law: An Introduction*, op. cit. s. 60.

<sup>60</sup> V této práci bude pro označení unijního pojmu „hospodářský subjekt“ používáno pojmu „dodavatel“ podle terminologie ZZVZ, a to za účelem sjednocení dané terminologie a usnadnění orientace v textu českému čtenáři.

<sup>61</sup> Srov. čl. 1 odst. 2 směrnice 2014/24.

dodavateli<sup>62</sup> a jedním nebo více veřejnými zadavateli<sup>63</sup>, jejichž předmětem je provedení stavebních prací, dodání výrobků nebo poskytnutí služeb.<sup>64</sup>

Samotné definice jednotlivých druhů veřejných zakázek jsou uvedeny částečně normativně v textu směrnice 2014/24, a částečně odkazem na seznam příloh, v nichž jsou jednotlivé činnosti vyjmenovány.

Veřejnými zakázkami na stavební práce se rozumějí veřejné zakázky, jejichž předmětem je i) provedení, nebo projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k některé z činností uvedených v příloze II, ii) zhotovení, nebo projekt i zhotovení stavby, iii) realizace stavby jakýmkoli způsobem, který odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jenž má rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.<sup>65</sup> Stavbou se rozumí výsledek souboru pozemních nebo inženýrských stavebních prací, který je sám o sobě dostatečný k plnění hospodářské nebo technické funkce.<sup>66</sup>

Veřejnými zakázkami na dodávky se rozumějí veřejné zakázky, jejichž předmětem je koupě výrobků, leasing výrobků nebo jejich nájem, s možností následné koupě nebo bez ní. Veřejná zakázka na dodávky může jako vedlejší předmět zahrnovat umístění stavby a instalační práce.<sup>67</sup>

Veřejnými zakázkami na služby se rozumějí veřejné zakázky, jejichž předmětem je poskytování jiných služeb než služeb uvedených v bodě 6.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> Hospodářským subjektem podle čl. 2 odst. 1 pododst. 10) směrnice 2014/24, neboli podle terminologie ZZVZ dodavatelem, se rozumí jakákoliv fyzická nebo právnická osoba nebo veřejný subjekt nebo skupina těchto osob nebo subjektů, včetně dočasných sdružení podniků, které na trhu nabízejí provedení stavebních prací nebo stavby, dodání výrobků nebo poskytování služeb. Uchazečem se podle čl. 2 odst. 1 pododst. 11) směrnice 2014/24 rozumí dodavatel, který podal nabídku.

<sup>63</sup> Veřejnými zadavateli se ve smyslu čl. 2 odst. 1 směrnice 2014/24 rozumí stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty. Veřejnými zadavateli na nižší úrovni se rozumějí všichni veřejní zadavatelé, kteří nejsou ústředními orgány státní správy. Veřejnoprávními subjekty se rozumí subjekty s právní subjektivitou, jež jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jež jsou zároveň financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.

<sup>64</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst. 5) směrnice 2014/24.

<sup>65</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst. 6) směrnice 2014/24.

<sup>66</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst. 7) směrnice 2014/24.

<sup>67</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst. 8) směrnice 2014/24.

<sup>68</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst. 9) směrnice 2014/24.



### 1.3.2 Smíšené veřejné zakázky a další veřejné zakázky o více plněních

Souvisejícím pojmem je také pojem smíšených zakázek, jimiž se rozumí takové veřejné zakázky, které v sobě zahrnují různé druhy veřejných zakázek.<sup>69</sup> Veřejné zakázky, které ve svém předmětu zahrnují dva nebo více druhů veřejných zakázek na stavební práce, služby nebo dodávky, se zadávají v souladu s ustanoveními platnými pro druh hlavního předmět veřejné zakázky. U veřejných zakázek na dodávky a služby se hlavní předmět určí podle toho, která z příslušných služeb nebo dodávek má nejvyšší předpokládanou hodnotu.<sup>70</sup>

V souvislosti se smíšenými veřejnými zakázkami je třeba poznamenat, že se jedná *de facto* o subkategorii veřejných zakázek o více plněních. Jinými slovy, za nadřazenou kategorii ve vztahu ke smíšeným zakázkám by se dala považovat kategorie „veřejné zakázky zahrnující ve svém předmětu více než jedno plnění“, příp. „veřejná zakázka o více plněních“. Takové členění veřejných zakázek, podle počtu zahrnutých plnění, se neobjevuje výslovně ani v právní úpravě, ani v odborné literatuře. Uvědomění si této možné kategorizace je však ve vztahu k tématu této práce zásadní. Nepřípustné dělení veřejných zakázek je totiž pojmově vyloučeno tam, kde předmět veřejné zakázky zahrnuje plnění jedině.

V případě takové veřejné zakázky, tj. veřejné zakázky zahrnující jedině plnění, je následně třeba poukázat na odlišnosti vyvstávající u jednotlivých druhů plnění. V případě veřejné zakázky o jednom plnění na dodávky by takové určení zpravidla nemělo činit problémy, neboť rozlišit jeden kus dodávky od vícero kusů dodávek nepředstavuje právně ani prakticky zpravidla zásadních obtíží. Zatímco v případě služeb, a potažmo stavebních prací, které jsou, jak vyplývá z výše uvedených definic (resp. ze zvolené zbytkové formy definice veřejných zakázek na služby), *de facto* (avšak věcně, nikoliv právně) subkategorií veřejných zakázek na služby, je tento úkol obtížnější. Služby a stavební práce totiž pojmově představují soubor plnění vždy minimálně z hlediska rozsahu časového prvku plnění. Skutečnost, že výkon služeb a stavebních prací musí zpravidla být definován také rozsahem času potřebného pro realizaci těchto plnění, představuje rozměr, jež činí určení veřejné zakázky na služby či stavební práce o jednom plnění komplikovanější, než je tomu u veřejných zakázek na dodávky. Pokud bychom dále zkoumali také rozměr věcný, náležící k plněním spočívajícím ve službách a stavebních pracích, dojdeme

---

<sup>69</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 směrnice 2014/24.

<sup>70</sup> Srov. čl. 3 odst. 2 směrnice 2014/24.

k závěru, že i v tomto směru je „mnohost“ plnění spíše pravidlem než výjimkou, neboť např. elektroinstalatérské práce, obdobně jako např. úklidové služby, v sobě pojmově zahrnují více než jednu činnost.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že se směrnice 2014/24 vyjadřuje ke kategorii veřejné zakázky o více plněních přímo v souvisejících definicích pouze ve vztahu k veřejné zakázce na stavební práce, jež je zároveň stavbou (tj. souborem pozemních nebo inženýrských stavebních prací samostatně dostatečných k plnění hospodářské nebo technické funkce), a ve vztahu ke smíšeným veřejným zakázkám, tj. zakázkám zahrnujícím v sobě různé druhy veřejných zakázek. Veškerá další pravidla související s určením jedné veřejné zakázky se objevují až v souvislosti s předpokládanou hodnotou zadavatelem poptávaného plnění.

Zde je třeba poukázat také na nejasnou hranici nejen jen mezi veřejnou zakázkou o jednom plnění a o více plněních, ale také mezi veřejnou zakázkou o více plněních jednoho druhu a o více plněních různých druhů, označovanou ve směrnici 2014/24 jako veřejná zakázky smíšená.

Ve vztahu k veřejným zakázkám o více plněních je v unijním právním rámci nově v samostatném článku upraven institut „části veřejné zakázky,“ s nímž však pracují unijní zadávací směrnice od prvních zadávacích směrnic<sup>71</sup>. Čl. 46 směrnice 2014/24 opravňuje zadavatele k rozhodnutí zadat jednu veřejnou zakázku rozdělenou na jednotlivé části, jejichž rozsah a předmět zadavatel vymezí. Jedním z cílů poslední rekonstrukce bylo usnadnit přístup malým a středním podnikům k veřejným zakázkám<sup>72</sup>, čímž je ve směrnici dosaženo právě skrze podněcování k využívání institutu dělení veřejných zakázek<sup>73</sup> na části.

### **1.3.3 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky a finanční limity**

Pro další výklad je významné porozumění pojmu odhadované hodnoty veřejné zakázky ve smyslu směrnice 2014/24, pojmoslovím ZZVZ označované jako předpokládaná hodnota, kterou se rozumí veřejným zadavatelem odhadnutá hodnota veřejné zakázky, založená na celkové splatné částce

---

<sup>71</sup> Srov. subkapitolu 1.1.2 této práce.

<sup>72</sup> Odst. 2 preambule směrnice 2014/24, věta třetí výslovně uvádí: „*Za tímto účelem musí být současná pravidla pro zadávání veřejných zakázek (...) revidována a modernizována, aby se zvýšila efektivita veřejných výdajů, zejména usnadněním účasti malých a středních podniků na veřejných zakázkách, a aby zadavatelé měli možnost lépe využívat veřejných zakázek na podporu společných společenských cílů.*“

<sup>73</sup> Blíže viz subkapitola 4.4 této práce.

plnění bez DPH, která zahrnuje jakoukoliv formu případných opcí a případné prodloužení smluv na veřejné zakázky výslovně uvedených v zadávací dokumentaci.<sup>74</sup>

Institut předpokládané hodnoty je pro účely této práce zásadní zejména z toho důvodu, že její směrnice 2014/24 využívá k vymezení své působnosti, která je již ve čl. 1 odst. 1 stanovena pro zadávání veřejných o předpokládané hodnotě dosahující alespoň finančních limitů stanovených ve článku 4. Tyto finanční limity, někdy označované jako prahové limity, jsou v předmětném čl. 4 stanoveny na 5 186 000 EUR<sup>75</sup> pro veřejné zakázky na stavební práce, 134 000 EUR<sup>76</sup> pro veřejných zakázek na dodávek a služby zadávaných ústředními orgány státní správy a 207 000 EUR pro veřejných zakázek na dodávky a služby zadávaných veřejnými zadavateli na nižší úrovni.

Pro označení veřejných zakázek spadajících do působnosti směrnice 2014/24 se proto někdy používá pojem nadprahové veřejné zakázky, a obdobně se jako podprahové veřejné zakázky označují takové veřejné zakázky, jež nedosahují v předchozím odstavci stanovených limitů, a u nichž zadavatelé nejsou povinni postupovat podle pravidel unijní úpravy v plném rozsahu.

Do českého právního řádu jsou uvedené hodnoty transponovány prostřednictvím odkazu v § 25 ZZVZ na nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož je nadlimitní veřejnou zakázkou veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený předmětným nařízením. Platí tedy, že do působnosti směrnice 2014/24 spadají pouze nadlimitní veřejné zakázky ve smyslu § 25 ZZVZ, pro lepší orientaci čtenáře bude proto v této práci pro označení veřejných zakázek spadajících do působnosti směrnice 2014/24 používáno pojmu dle českého práva „nadlimitní“, namísto unijní obdoby „nadprahová“.

Působnost ZZVZ v závislosti na předpokládané hodnotě, tj. v obecné rovině bez zohlednění dalších zákonem předvídaných výjimek z působnosti zákona, je stanovena v § 2 odst. 3 ZZVZ a § 31 ZZVZ, ve spojení s § 27 ZZVZ. Podle § 2 odst. 3 ZZVZ platí, že zadavatel je povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí podle předmětného ustanovení taková veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo je nižší než 2 000 000 Kč v případě veřejné zakázky na dodávky

---

<sup>74</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 směrnice 2014/24.

<sup>75</sup> Srov. čl. 4 písm. a) směrnice 2014/24.

<sup>76</sup> Srov. čl. 4 písm. b) směrnice 2014/24.

nebo na služby, a je rovna nebo je nižší než 6 000 000 Kč v případě veřejné zakázky na stavební práce. Podle § 31 ZZVZ platí, že zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6.

Podlimitní veřejnou zakázkou je v souladu s § 26 veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu nadlimitní veřejné zakázky a přesahuje hodnoty stanovené pro veřejnou zakázku malého rozsahu.

Platí tedy, že do působnosti směrnice 2014/24 spadají veřejné zakázky nadprahové, tj. nadlimitní.

Obdobně do působnosti ZZVZ spadají nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky.

#### **1.3.4 Přípustné a nepřipustné dělení veřejných zakázek**

Zatímco přípustné dělení jedné veřejné zakázky o více plněních na části, tj. ve smyslu členění jedné veřejné zakázky v rámci jejích vnitřních hranic a při respektování jejích hranic vnějších, je směrnicí 2014/24 povoleno a po poslední rekodifikaci v zájmu malých a středních podniků dokonce výslovně podporováno, jako nepřipustné dělení bude v této práci označováno takové jednání zadavatele, při němž zadavatel v rozporu s čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24 zamění vnitřní hranice jedné veřejné zakázky za hranice vnější. Tím v rozporu s čl. 5 odst. 8 a 9 směrnice 2014/24 také sníží předpokládanou hodnotu považovaného plnění, jež je *de facto* částí jedné veřejné zakázky (neboť vnitřní hranice jedné veřejné zakázky jsou chybně považovány za hranice vnější), související považovanou předpokládanou hodnotu tím „posune“ pod zákonné finanční limity a předmětné plnění tím vyloučí z působnosti směrnice

Zadavatel tedy dílčí část veřejné zakázky chybně považuje a zachází s ní jako s jednou samostatnou veřejnou zakázkou, a nikoliv jako s částí většího celku, jíž ve skutečnosti je.

V minulosti se v českém právním prostředí pro rozlišení přípustného a nepřipustného dělení veřejné zakázky užívalo dvou odlišných termínů „zakázané dělení předmětu veřejné zakázky“ a „dělení veřejné zakázky na části“. Přijetím současně platného ZZVZ však zákonodárce přistoupil ke koncepční změně úpravy dělení veřejné zakázky oproti zrušenému ZVZ z negativního přístupu (dělení předmětu je vnímáno obecně jako zakázané) na přístup pozitivní (dělení na části je

v obecné rovině dovolené, za předpokladu, že jím zadavatel zároveň neobejde zákon).<sup>77</sup> „Tato změna koncepčního přístupu zákonodárce ovšem neznamená, že by při zadávání veřejných zakázek dělených na části bylo možno postupovat v rozporu se ZVZ anebo ho obcházet. Za obcházení ZVZ a v něm obsažených povinností zadavatele by bylo považováno zejména to, pokud by zadavatel části rozdělené veřejné zakázky zadával jako samostatné zakázky v režimu neodpovídajícímu součtu předpokládaných hodnot všech částí, resp. souvisejících veřejných zakázek.“<sup>78</sup> Na tomto místě je vhodné též poznamenat, že vzhledem k objektivní odpovědnosti diskutovaného protiprávního jednání se dotčeného pochybení dopouští též zadavatelé postupující v dobré víře.

Za účelem zachování souladu s terminologií v související české odborné literatuře bude proto i v této práci nazíráno na dělení veřejné zakázky v pozitivním smyslu, a související výše popsané protiprávní jednání zadavatele bude nazýváno nikoliv dělením předmětu veřejné zakázky, nýbrž dělením nepřipustným.

Způsob a podrobnosti vztahující se k určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky jsou předmětem kapitoly 4 této práce. Jak však bylo naznačeno výše, směrnice 2014/24 nepracuje výslovně s kategorií veřejných zakázek o více plněních, s výjimkou smíšených veřejných zakázek. Jelikož pravidla pro určení toho, kdy je zadavatel povinen považovat více plnění za jedinou veřejnou zakázku, jsou stanovena prostřednictvím pravidel souvisejících s výpočtem předpokládané hodnoty veřejné zakázky, tedy *de facto* nepřímým způsobem, je na tomto místě třeba ve vztahu k definici nepřipustného dělení veřejné zakázky přiblížit některé prvky související s její podstatou bez přímé návaznosti na související legislativní úpravu.

Zákaz nepřipustného dělení veřejných zakázek je stanoven ve čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24, větě druhé, podle které platí, že veřejná zakázka nesmí být rozdělena tak, aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice, pokud to není odůvodněno objektivními důvody.

Z uvedeného by se na první pohled mohlo zdát, že zásadní složkou tohoto pravidla je část „veřejná zakázka nesmí být rozdělena“. Je však bezpodmínečně nutné na dané pravidlo nahlížet pouze v celé jeho šíři, tj. pouze coby na celek ve znění „veřejný zakázka nesmí být rozdělena tak,

---

<sup>77</sup> Srov. komentář k § 35 ZZVZ. DVOŘÁK, David. MACHUREK, Tomáš. NOVOTNÝ, Petr. ŠEBESTA, Milan et al. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. 2. vydání. In: Beck-online [právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2022. Velké komentáře. [cit. 2022-05-02]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

<sup>78</sup> Tamtéž.

aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice“. Podstatou daného pravidla je totiž do mnohem větší míry naopak část „tak, aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice“, neboť dělení samotné je, jak bylo uvedeno výše, směrnicí 2014/24 podporováno.

Zároveň ve vztahu k „rozdělené“, po právu *de facto* části veřejné zakázce, zůstává bez významu, jakou formu zadání zadavatel zvolí, tj. jestli tuto část (příp. části) zadá podle čl. 46 odst. 1 směrnice, či v samostatném (příp. samostatných) zadávacích řízeních. V obou zmiňovaných případech má totiž povinnost ve vztahu k příslušným finančním limitům považovat pouze souhrnnou předpokládanou hodnotu všech posuzovaných plnění, resp. všech těchto částí jedné veřejné zakázky jako celku.

V minulosti se, zejména ve vztahu k naposledy zrušené české úpravě v ZVZ (tj. potažmo ve vztahu ke směrnici 2004/18), vedla polemika o tom, zda „rozdělení předmětu veřejné zakázky“ a „rozdělení veřejné zakázky na části“ jsou instituty totožné či odlišné. K předmětnému se výslovně vyjádřil už Raus ve svém článku z roku 2008<sup>79</sup>, kde sice v návaznosti na úpravu zrušenou, nicméně principiálně relevantně též k úpravě platné, uvedl, že odborná veřejnost se v názoru, zda se jsou předmětné instituty totožné či nikoliv, rozděluje.

K tomu Raus dále ve vztahu k názoru, že se jedná o instituty totožné, k němuž se sám přikláněl, dodal: *„(o)dlišení obou institutů ale není všemi považováno za správné. Ovšem i kdyby z doktrinního hlediska správné bylo, zřejmě by nemělo praktický význam, neboť i komentářová literatura, která se k důvodnosti takového odlišení přiklání, má zato, že je-li předmět veřejné zakázky rozdělen na části, je zadavatel povinen při stanovení její předpokládané hodnoty sečíst předpokládanou hodnotu všech částí“*<sup>80</sup> Dále ke srovnání obou institutů podle tehdejšího znění zákona, tj. ve vztahu k § 13 odst. 3 ZVZ<sup>81</sup> a § 13 odst. 4 ZVZ<sup>82</sup> dodal, že *„(p)okud podle § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách nesmí zadavatel rozdělit předmět veřejné zakázky (logicky zřejmě "na části", jak předvidá § 13 odst. 4 zákona) takovým způsobem, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity uvedené v § 12, bude třeba - za účelem dodržení zákazu umělého snižování předpokládané hodnoty - jednotlivé části veřejné zakázky, jejíž předmět byl*

---

<sup>79</sup> RAUS, D. Dělení veřejných zakázek a jejich zadávání po částech. *Právní rádce* [online]. 2008. [cit. 2022-04-27]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-23003230-deleni-verejnych-zakazek-a-jejich-zadavani-po-castech>

<sup>80</sup> Tamtéž.

<sup>81</sup> § 13 odst. 3 ZVZ stanovil, že zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12.

<sup>82</sup> § 13 odst. 4 ZVZ stanovil, že je-li veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky.

*rozdělen, sečíst - v takovém případě nenastanou důsledky porušení pravidla vyplývajícího z § 13 odst. 3 zákona. Postup podle § 13 odst. 4 tedy sleduje ochranu před porušením pravidla podle § 13 odst. 3. Také z toho důvodu je zřejmě vhodné vnímat instituty uvedené v § 13 odst. 3 a odst. 4 zákona o veřejných zakázkách jako jedno a totéž "rozdělení předmětu veřejné zakázky na části".<sup>83</sup>*

Rausem předvídané pojetí totožnosti uvedených institutů převzal také ZZVZ, když v § 18 odst. 1 písm. a) upravil, že 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. V návaznosti na citovaný článek není bez zajímavosti, že v něm Raus zasazuje do kontextu posouzení nepřipustnosti dělení spolu s „výhodnosti pro zadavatele“, když uvádí, že *„(o) umělé snížení předpokládané hodnoty půjde tehdy, pokud bude veřejná zakázka rozdělena bez ohledu na její výhodnost pro zadavatele, tj. bez ohledu na předmět veřejné zakázky. Pokud by naopak k rozdělení veřejné zakázky došlo proto, že by (po rozdělení) její předmět mohl být realizován pro zadavatele úsporněji, případně pokud by mohl být realizován toliko po takovém rozdělení, nepůjde o rozdělení způsobující umělé snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky (s argumentací, že jinak by si zadavatel takovou zakázku z ekonomických důvodů jednoduše "nemohl dovolit" zadat).“* Takové tvrzení by však podle mého názoru bylo pravdivé pouze za předpokladu, kdyby neexistoval institut dělení veřejných zakázek na části. Vezmeme-li však v potaz, že zadání samostatné části veřejné zakázky (podle platného práva ve smyslu čl. 46 odst. 1 směrnice 2014/24) na části a postup souladný s pravidlem, že rozhodující je souhrnná předpokládaná hodnota souboru plnění společně naplňujících kritéria jedné veřejné zakázky, se nevylučují, takové tvrzení podle mého názoru nemůže obstát. Povinnost postupovat v režimu zákona odpovídajícím souhrnné předpokládané hodnotě, v případě že zadavatel zadává soubor plnění zahrnutých pod kritérii jedné veřejné zakázky, totiž nevylučuje možnost rozdělení veřejné zakázky na části a jejich relativně samostatné zadání ať už coby částí v jednom zadávacím řízení, či více samostatných zadávacích řízeních.

#### **1.4 K základním zásadám zakázkového práva**

Základní zásady veřejného zadávání, coby obecné vůdčí hodnotové ideje veřejného zadávání, představují v právu veřejných zakázek důležitý nástroj směřující k naplnění cílů zakázkového práva.

---

<sup>83</sup> Tamtéž.

Při interpretaci a aplikaci příslušných norem zakázkového práva hrají základní zásady specifickou roli. Představují důležitá východiska právní úpravy a je k nim třeba při interpretaci a aplikaci zakázkové úpravy neustále přihlížet jako na *jakési generální klauzule*<sup>84</sup>, a to zejména tam, kde související výklad není jednoznačný, tj. i v případě problematiky tématu této práce.

Základní zásady evropského veřejného zadávání jsou zmíněny v prvním odstavci preambule směrnice 2014/24 citovaném v subkapitole 1.2 této práce. Skrze základní zásady zadávacího řízení odvozené z primárního práva EU je tudíž zajišťován primární cíl zakázkové legislativy, jímž je zajištění hospodářské soutěže, a jež je ve velmi úzké souvislosti také se zákazem nepřipustného dělení. Základní zásady tedy *de facto* na normativní úrovni nad rámec konkrétních normativních ustanovení podporují povinnost akcentovat teleologickou výkladovou metodu při interpretaci a aplikaci zakázkového práva.

Obdobně jsou zásady transponovány v § 6 ZZVZ. V prvním odstavci jsou zakotveny zásady postupu zadavatele obecně, tj. zásada transparentnosti a zásada přiměřenosti. Odstavec druhý § 6 upravuje zásady vztahující se na vztah zadavatele k dodavatelům, tj. zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Normativně jsou základní zásady veřejného zadávání vyjádřeny ve čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24 následovně:

*Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásady rovného zacházení a nediskriminace a postupují transparentním a přiměřeným způsobem.*

*Zadávací řízení na veřejné zakázky nelze koncipovat se záměrem vyloučit je z oblasti působnosti této směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž. Hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou, pokud je zadávací řízení na veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.*

#### **1.4.1 Zásada rovného zacházení**

Zásada rovného zacházení představuje významné východisko zakázkové úpravy, neboť vyplývá ze samotného účelu zajištění soutěžního prostředí na trhu veřejných zakázek, jak poprvé zaznělo

---

<sup>84</sup> DVOŘÁK, MACHUREK, NOVOTNÝ, ŠEBESTA et al., *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*, op. cit., komentář k § 6 ZZVZ.



v rozsudku Soudního dvora ve věci C-243/89<sup>85</sup>, v němž Soud interpretoval směrnici 71/305, v níž základní zásady veřejného zadávání nebyly ještě zakotveny na normativní úrovni.

Ve jmenovaném rozsudku Soudní dvůr v bodě 33 dovodil, že ačkoliv zásada není zmíněna ve směrnici výslovně, povinnost tuto zásadu dodržovat vyplývá z její samotné podstaty, tj. z jejího účelu vyjádřeného v preambuli, kterým je zajištění rozvoje účinné hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek<sup>86</sup>.

Ve vztahu ke směrnici 2014/24 se v rozsudku z minulého roku ve věci C-210/20<sup>87</sup> Soudní dvůr vyjádřil, že cílem zásady rovného zacházení je „zajistit příznivé podmínky pro rozvoj zdravé a efektivní hospodářské soutěže mezi podniky účastnicími se veřejné zakázky a která odpovídá samotné podstatě unijních pravidel o postupech při zadávání veřejných zakázek.“<sup>88</sup>

Podstatou zásady rovného zacházení je povinnost zadavatele postupovat vůči dodavatelům ve stejných nebo obdobných situacích stejným způsobem, resp. v téže situaci nepostupovat rozdílně, pakliže k tomu nejsou dány objektivní důvody. Jinými slovy, zadavateli je zásadou rovného zacházení zakázáno neodůvodněně zvýhodňovat jakéhokoliv dodavatele.

Zásada rovného zacházení se vůči dodavatelům, vedle zásady transparentnosti, uplatní v celém průběhu zadávacího řízení, zejména pak v postupech souvisejících s porovnáváním nabídek.<sup>89</sup>

Platí také, že zásada rovného zacházení se aplikuje nezávisle na přítomnosti prvku diskriminace, jak se vyjádřil Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-243/89, v němž došel k závěru, že (z)ásada rovného zacházení s uchazeči se přitom použije (...) i pokud neexistuje diskriminace na základě státní příslušnosti.<sup>90</sup>

Příkladem porušení zásady rovného zacházení v situaci, ve které se zadavatel dopustí nepřípustného dělení veřejných zakázek, je samotná skutečnost, že dodavatelé v případě rozdělení veřejné zakázky v rozporu s právem nejsou povinni postupovat podle formalizovaných pravidel

---

<sup>85</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 1993, Evropská komise v. Danske království, C-243/89, EU:C:1993:257.

<sup>86</sup> Devátý bod preambule směrnice 71/305 zněl: „Whereas to ensure development of effective competition in the field of public contracts it is necessary that contract notices drawn up by the authorities of member states awarding contracts be advertised throughout the Community.“

<sup>87</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 2021, Rad Service Srl Unipersonale proti Del Debbio SpA, C-210/20, EU:C:2021:445 („rozsudek ve věci C-210/20“).

<sup>88</sup> Srov. bod 43 rozsudku ve věci C-210/20.

<sup>89</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. dubna 1996, Komise v. Belgie, C-87/94, EU:C:1996:161, bod 54.

<sup>90</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. října 2005, Storebaelt, C-243/89, EU:C:2005:605, bod 48.

stanovených směrnicí 2014/24, ačkoliv předmětná plnění na základě skutečně po právu stanovené předpokládané hodnoty do působnosti směrnice spadají. Pokud by se v takovém případě zadavatel protiprávního jednání nedopustil, byl by ve vztahu k předmětným plněním vázán unijními pravidly veřejného zadávání jak sám zadavatel, tak potažmo i dodavatelé.

#### **1.4.2 Zásada zákazu diskriminace**

Zásada zákazu diskriminace, zakotvena na úrovni primárního práva v čl. 18 SEU, jež zakazuje jakoukoliv diskriminaci na základě státní příslušnosti<sup>91</sup>, úzce navazuje na zásadu rovného zacházení. Soudní dvůr dokonce došel k názoru, že je „*zvláštním vyjádřením obecné zásady rovného zacházení*“<sup>92</sup>.

Zjevnou diskriminací se rozumí, ať už z hlediska obsahového či procedurálního, uplatňování rozdílných podmínek vůči jednotlivým dodavatelům. O diskriminaci by se jednalo i tehdy, pokud by bylo některým uchazečům, v důsledku postupu zadavatele, znemožněno či ztíženo se ucházet o veřejnou zakázku za stejných podmínek, jež byly poskytnuty ostatním dodavatelům.<sup>93</sup>

Nazíráno optikou protiprávního jednání spočívajícího v nepřipustném dělení jsou diskriminováni všichni potenciální dodavatelé, jež se v důsledku daného protiprávního jednání nemohou o předmětné plnění ucházet, neboť se o něm nemají jak dozvědět, ačkoliv by takové plnění podle odpovídajícího druhu a předpokládané hodnoty mělo být po právu náležitě uveřejněné, a tudíž také poptávané v otevřeném soutěžním prostředí.

#### **1.4.3 Zásada transparentnosti**

Po dlouhou dobu byly normy obsažené v zakládajících smlouvách interpretovány jako právní normy zakazujícího charakteru. Poprvé Soudní dvůr interpretoval zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v kontextu veřejného zadávání jako normu příkazující ve věci

---

<sup>91</sup> Podle čl. 18 SEU platí, že v rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.

<sup>92</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1980, C-810/79, EU:C:1980:228, bod 16.

<sup>93</sup> DVOŘÁK, MACHUREK, NOVOTNÝ, ŠEBESTA et al., *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*, op. cit., komentář k § 6 ZZVZ.

C-324/98<sup>94</sup>, když vyvodil povinnost zadavatelů postupovat s určitou mírou transparentnosti za účelem dodržení relevantních zakazujících norem.<sup>95</sup>

Ve shrnutí téhož rozsudku ve vztahu ke směrnici 93/38 SDEU uvedl, že povinnost postupovat v souladu se zásadou transparentnosti spočívá v tom, aby každému potenciálnímu uchazeči o zadávanou veřejnou zakázku byla zajištěna dostatečná míra zveřejnění, která umožní otevřít trh hospodářské soutěži a přezkoumat nestrannost zadávacího řízení.

V jiném rozsudku ve věci C-368/10<sup>96</sup> dochází Soudní dvůr k závěru, že všechny podmínky a způsoby postupu zadavatele vedoucí k zadání veřejné zakázky, tj. zejména oznámení o zakázce a zadávací dokumentace, musí být formulovány jasně, přesně a jednoznačně. Účelem této povinnosti je jednak, aby všichni „přiměřeně informovaní uchazeči“, kteří postupují s „běžnou řádnou péčí“, mohli pochopit související informace týkající se zadávacího řízení a vykládat je stejným způsobem, a také, aby byl veřejný zadavatel následně schopen ověřit, zda nabídky uchazečů splňují tato předem stanovená kritéria.

Nepřípustné dělení veřejných zakázek narušuje samotnou podstatu zásady transparentnosti, neboť v přímém rozporu s ní odstraňuje záruky transparentnosti ve vztahu k takovému druhu plnění a o takové odpovídající předpokládané hodnotě, jimž unijní sekundární právo transparentnost, ať už z hlediska míry zveřejnění či přezkoumatelnosti postupu zadavatele, zaručuje.

#### **1.4.4 Zásada přiměřenosti**

Zásada přiměřenosti, resp. zásada proporcionality, se odvozuje z čl. 5 SEU upravujícího povinnost Unie se řídit při výkonu sevřených pravomocí zásadou proporcionality, tj. dbát na to, aby obsah ani forma činnosti nepřekročila rámec toho, co je pro dosažení sledovaných cílů nezbytné<sup>97</sup>.

Arrowsmith uvádí, že zásada proporcionality požaduje, aby „opatření byla zároveň i) vhodná k podpoře sledovaného cíle, to znamená, že musí existovat přiměřená souvislost mezi opatřením a jeho cílem, a ii) nezbytná k dosažení tohoto cíle, přičemž opatření je nezbytné pouze tehdy, pokud

---

<sup>94</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000, Telaustria, C-324/98, EU:C:2000:669.

<sup>95</sup> ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement*, op. cit., s 156.

<sup>96</sup> Srov. bod 109 rozsudku Soudního dvora ze dne 10. května 2012, Evropská komise v. Nizozemské království, C-368/10, EU:C:2012:284.

<sup>97</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 a 4 SFEU.

*není více zatěžující, než je nezbytné. To znamená, že cíle, kterého má být dosaženo, nelze dosáhnout jiným způsobem.*<sup>98</sup>

Pro ilustraci uplatnění zásady proporcionality lze uvést příklad výjimky z působnosti zadávacích evropských směrnice při zadávání plnění z oblasti obrany a bezpečnosti<sup>99</sup>. V tomto případě je na základě uplatnění zásady proporcionality umožněna výjimka z obecné zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti z důvodů národních zájmů. Platí tedy, že veřejný národní zájem má v uvedeném příkladu přednost před zájmem na zajištění soutěžního prostředí vyjádřeném zásadou zákazu diskriminace za předpokladu, že daného cíle národního zájmu nebylo možné dosáhnout jinak než omezením obchodu, resp. soutěže.<sup>100</sup>

Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-210/20 z loňského roku k výkladu zásady proporcionality zakotvené v čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24 ve vztahu k opatřením zadavatelů vůči dodavatelům uvedl: *„Z této zásady, která představuje obecnou zásadu unijního práva, totiž vyplývá, že pravidla stanovená členskými státy nebo veřejnými zadavateli v rámci provádění ustanovení této směrnice nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení cílů sledovaných uvedenou směrnicí.“* Soudní dvůr se v dané věci vyjadřoval k fakultativním důvodům vyloučení dodavatele a jako nesouladné se směrnicí 2014/24 shledal ustanovení v italské vnitrostátní úpravě umožňující vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení v případě, že skrz subdodavatele doloží nepravdivé prohlášení o existenci odsuzujícího pravomocného rozsudku v trestním řízení. Soudní dvůr se vyjádřil, že v takové situaci by uchazeči mělo být uloženo, či přinejmenším umožněno, aby předmětného subdodavatele nahradil<sup>101</sup>, resp. aby dotčeného dodavatele bez dalšího nevylučoval, a to s odkazem na zásadu proporcionality, která *„zadavateli ukládá, aby provedl konkrétní a individuální posouzení chování dotyčného subjektu na základě všech relevantních skutečností.“*<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> ARROWSMITH, *EU Public Procurement Law: An Introduction*, op. cit. s. 38.

<sup>99</sup> Pro veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti je stanovena výjimka ve článku 17 směrnice 2014/24, a předmětná pravidla jsou upraveny ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18.

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Srov. výrok rozsudku SDEU ve věci C-210/20.

<sup>102</sup> Srov. bod 40 rozsudku ve věci C-210/20. Soud argumentoval také odstavcem 101 preambule směrnice 2014/24, která ukládá zadavatelům při použití fakultativních důvodů pro vyloučení věnovat zvláštní pozornost zásadě proporcionality, neboť ačkoliv drobné problémy by měly vést k vyloučení dodavatele pouze ve výjimečných případech, opakované případy drobných nesrovnalostí mohou vést k pochybnostem o spolehlivosti dodavatele, což by mohlo odůvodnit vyloučení.

Zásadou přiměřenosti ve vztahu k unijním pravidlům veřejného zadávání můžeme tedy rozumět jakýsi zákaz excesivních opatření jednak ze strany členských států vůči subjektům zadávacího řízení při vytváření související vnitrostátní úpravy, a jednak ze strany zadavatelů vůči uchazečům zadávacího řízení. Zásada přiměřenosti má jinými slovy sloužit k zajištění jakési racionální míry uplatňování legislativou stanovených opatření.

Zásada přiměřenosti je ve vztahu k tématu nepřipustného dělení významná z hlediska způsobu stanovení působnosti zadávací úpravy skrze finanční limity. Ačkoliv zadavatel v případě nepřipustného dělení veřejných zakázek neporušuje zásadu přiměřenosti v zakázkovém smyslu, souvislost zásady přiměřenosti ve vztahu k nepřipustnému dělení spočívá v porušení té části sekundární úpravy, která je projevem přímé aplikace unijní obecné zásady přiměřenosti na určení rozsahu unijní regulace veřejných zakázek.

#### **1.4.5 Zásada zákazu umělého zúžení hospodářské soutěže**

Podle čl. 18 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2014/24 nově platí, že zadávací řízení nesmí být koncipováno se záměrem uměle zúžit hospodářskou soutěž, přičemž hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou tehdy, pokud je zadávací řízení na veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.<sup>103</sup>

Předmětná zásada je v zahraniční literatuře označovaná také jako soutěžní zásada. Podle Rozdílové tabulky návrhu ZZVZ s legislativou EU<sup>104</sup> se promítla také do nové české právní úpravy, přestože tato skutečnost nemusí být z důvodu systematického zařazení předmětné normy mimo § 6 zřejmá. Podle § 36 odst. 1 ZZVZ totiž platí, že zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.

---

<sup>103</sup> V anglickém znění čl. 18 odst. 1 stanoví: „*The design of the procurement shall not be made with the intention of excluding it from the scope of this Directive or of artificially narrowing competition. Competition shall be considered to be artificially narrowed where the design of the procurement is made with the intention of unduly favouring or disadvantaging certain economic operators.*“

<sup>104</sup> Sněmovní tisk č. 637/0., příloha vládního návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek – Kompatibilita s právem EU (Rozdílová tabulka návrhu předpisu ČR s legislativou EU). *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky*. 2015 [online]. [cit. 2022-04-01]. S. 36. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122293>

Platí tedy, že zatímco v českém právním řádu je zásada na normativní úrovni vyjádřena pouze ve vztahu k zadávacím podmínkám, tak směrnice 2014/24 ji zařazuje k základním zadávacím zásadám aplikovatelným napříč zakázkovým právem.

Vložením zásady zákazu umělého zúžení hospodářské soutěže do čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24 evropský zákonodárce potvrdil a upevnil význam soutěžního prvku v zakázkové úpravě.

Svou formulací se zásada zákazu zúžení hospodářské soutěže výrazně podobá formulacím zákazu nepřipustného dělení v unijní úpravě platné i historické<sup>105</sup>, neboť operuje se „záměrem vyloučit veřejné zakázky z oblasti působnosti této směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž“, obdobně jako příslušené ustanovení čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24 zakazující nepřipustné dělení veřejné zakázky zachází s „s úmyslem vyloučit veřejnou zakázku z oblasti působnosti této směrnice“.

Z uvedeného je tedy zřejmé, že podstata existence a výslovného zakotvení soutěžní zásady k základním zadávacím zásadám na unijní úrovni je velmi úzce navázaná na zákaz nepřipustného dělení. Dalo by se podle mého názoru dojít též k závěru, že úprava nepřipustného dělení je úpravou speciální ve vztahu k protiprávnímu jednání porušujícího soutěžní zásadu, neboť obě ustanovení výslovně zakotvují zákaz jednání *in fraudem legis*. Zákaz nepřipustného dělení tak činí ve vztahu k výpočtu předpokládané hodnoty veřejné zakázky, zatímco soutěžní zásada tak činí ve vztahu záměru vyloučit plnění z oblasti působnosti směrnice 2014/24 obecně. Je však bezesporu, že obě ustanovení mají za úkol chránit základní účel unijní zakázkové úpravy, jež má zajišťovat otevřenou soutěž při zadávání plnění spadajících pod příslušných norem do oblasti působnosti směrnice 2014/24.

Uvedenému závěru nasvědčuje též existence pravidla promítnutého do čl. 5 odst. 3 věty první směrnice 2014/24, které by se dalo považovat za pravidlo též podřazené soutěžní zásadě, avšak nadřazené pravidlu spočívajícímu v zákazu nepřipustného dělení. Dané pravidlo stanoví, že výběr metody použité pro výpočet předpokládané hodnoty veřejné zakázky nesmí být proveden s úmyslem vyloučit ji z oblasti působnosti této směrnice. Jedná se tudíž též o výslovnou úpravu zákazu jednání *in fraudem legis* související s výpočtem předpokládané hodnoty, jež zákaz nepřipustného dělení upravený ve větě druhé téhož článku směrnice dále konkretizuje.

---

<sup>105</sup> Blíže srov. kapitulu 2 této práce.

## 1.5 Shrnutí

Projevem zásady subsidiarity a proporcionality v mezích zakázkového práva je skutečnost, že se normy směrnice 2014/24 uplatní pouze na nadlimitní veřejné zakázky. Úkolem ustanovení zakazujícího nepřipustné dělení je zajištění právě uvedeného, tj. aby soubor plnění poptávaných zadavatelem objektivně naplňující znaky jedné veřejné zakázky, jejichž souhrnná (a tedy po právu stanovená) předpokládaná hodnota přesahuje předmětné finanční limity směrnice 2014/24, byl skutečně do oblasti působnosti této směrnice zahrnut.

S nepřipustným dělením se přitom pojí jistá potenciální terminologická nejasnost, neboť možnost rozdělení (předmětu) jedné veřejné zakázky je inherentní všem veřejným zakázkám o více plněních. Kategorizaci, resp. výslovné rozlišení veřejných zakázek na zakázky i) o jednom a ii) více plněních však unijní (ani české) právo nezná, ačkoliv by mohla sloužit jako užitečný mezikrok k formulaci jakékoliv normativní definice jedné veřejné zakázky.

Nepřipustnost dělení veřejné zakázky se totiž nevztahuje na dělení ve smyslu členění předmětu jedné veřejné zakázky na více „subplnění“, tedy rozdělení v rámci jejích vnitřních hranic na dílčí části ve smyslu čl. 46 odst. 1 směrnice 2014/24. Směrnici zakázané a jako nepřipustné je označováno jednání spočívající v dělení, avšak pouze za předpokladu, že zadavatel tímto jednáním zamění vnitřní hranice jedné veřejné zakázky za vnější (neboli *de facto* část veřejné zakázky za veřejnou zakázku samostatnou), čímž sníží relevantní předpokládanou hodnotu takového plnění a zapříčiní její vyloučení z působnosti směrnice 2014/24. Nepřipustné dělení tudíž vlastně představuje zákaz rozdělení, resp. snížení, po právu stanovené souhrnné předpokládané hodnoty souboru plnění společně naplňujícího kritéria jedné veřejné zakázky (tj. nesečtení předpokládaných hodnot všech těchto plnění) za předpokladu, že tím dojde k vyloučení tohoto souboru plnění mimo působnost zadávací směrnice 2014/24. Není přitom relevantní, zda jsou tyto části zadávány formálně podle čl. 46 odst. 1 směrnice 2014/24 či v samostatných zadávacích řízeních, pokud se pro určení působnosti pro posuzované plnění považuje souhrnná předpokládaná hodnota.

## 2 VÝVOJ SOUVISEJÍCÍ UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Ve směrnici 2014/24 je nepřipustné dělení veřejných zakázek nad rámec obecných pravidel výslovně zakotveno ve čl. 5 odst. 3. Citovaná díkce platné unijní normy je výsledkem vývoje, který započal přijetím první zadávací směrnice v 70. letech minulého století.

### 2.1 Úprava ve směrnících ze 70. let

Podle čl. 7 odst. 2 směrnice 71/305 upravující veřejné zakázky na stavební práce platilo, že žádná veřejná zakázka nesmí být rozdělena (angl. „split up“) s úmyslem obcházet použití tohoto článku<sup>106</sup>. Citovaný článek v prvním odstavci zaváděl povinnost aplikovat směrnici na veřejnou zakázku na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota překračuje stanovený finanční limit<sup>107</sup>. Podle čl. 8 platilo, že při výpočtu předpokládaných hodnot zakázek na stavební práce, mimo jiné pro účely citovaného čl. 7 téže směrnice, se přihlíží také na předpokládanou hodnotu dodávek potřebných k provedení stavebních prací. Chybějící výslovná definice stavebních prací byla nahrazena výčtem činností uvedených v příloze související směrnice Rady 71/304/EHS o odstranění omezení volného pohybu služeb v souvislosti s veřejnými zakázkami na stavební práce<sup>108</sup>.

Ve vztahu k formálním úkonům spjatým se zahájením zadávacího řízení obsahovala směrnice 71/305 zmínku také o částech veřejné zakázky; v čl. 16 písm. c) stanovila, že pokud je veřejná zakázka rozdělena (angl. „subdivided“) do více částí, musí oznámení o zahájení zadávacího řízení obsahovat informaci o rozsahu těchto částí, stejně jako o možnosti podat nabídku do jedné, více nebo všech těchto částí.

Jak z uvedeného vyplývá, již vůbec první unijní směrnice 71/305 upravující zadávání veřejných zakázek na stavební práce, obsahující pouhých 34 článků, upravila zákaz nepřipustného dělení

---

<sup>106</sup> Čl. 7 odst. 2 směrnice 71/305 v anglickém znění stanoví: „*No contract may be split up with the intention of avoiding the application of this article.*“

<sup>107</sup> Ustanovení nehovořilo o směrnici jako celku, ale o částech II, III a IV této směrnice. Čl. 7 odst. 1 směrnice 71/305 v anglickém znění stanoví: 1. „*The provisions of Titles II, III and IV and Article 9 shall apply, under the conditions laid down in Article 5, to public works contracts whose estimated value is not less than 1 000 000 units of account.*“

<sup>108</sup> Směrnice Rady 71/304/EHS ze dne 26. července 1971 o odstranění omezení volného pohybu služeb v souvislosti s veřejnými zakázkami na stavební práce a se zadáváním veřejných zakázek na stavební práce zhotovitelům jednajícím prostřednictvím zastoupení nebo poboček.



veřejných zakázek, z čehož lze dovodit, že zákaz nepřipustného dělení představoval od samotného zrodu unijní zakázkové úpravy významnou normu. Zároveň, tato směrnice v základních obrysech upravila také dělení přípustné, tj. možnost rozdělení veřejné zakázky na tzv. části. Není při tom bez významu, že pro označení dělení přípustného a nepřipustného použil zákonodárce dvou různých pojmů. Ve vztahu k institutu zakazu nepřipustného dělení je v anglické verzi užito výrazu „split up“, a bylo by tudíž možné jej v českém překladu označit také jako „zákaz rozštěpení“ či „zákaz roztrhnutí“ veřejné zakázky. K označení institutu „přípustného dělení na části“ zákonodárce užil slovesa „subdivided“, v českém jazyce se proto také nabízí překlad „rozčlenění“ veřejné zakázky na části.

Podle čl. 5 odst. 4 směrnice 77/62 upravující veřejné zakázky na dodávky platilo, že žádná koupě určitého množství dodávek nesmí být rozdělena s úmyslem obcházet použití článku,<sup>109</sup> jímž byla zadavatelům zavedena povinnost aplikovat směrnici na veřejnou zakázku na dodávky, jejíž předpokládaná hodnota překračuje stanovený finanční limit<sup>110</sup>. Zároveň čl. 13 písm. c) směrnice 77/62 stanovil zadavateli povinnost do oznámení o zahájení zadávacího řízení, jehož předmětem jsou dodávky rozdělené na části<sup>111</sup>, uvést informaci o tom, zda je možné podávat nabídky do některých a/nebo všech částí. Zákaz nepřipustného dělení, obdobně jako i možnost rozdělení veřejné zakázky na části, byl tedy upraven taktéž v první směrnici upravující zadávání veřejných zakázek na dodávky.

## 2.2 Úprava ve směrnicích z 90. let

Podle čl. 7 odst. 3 směrnice 92/50, jež poprvé upravila zadávání veřejných zakázek na služby, platilo, že metoda výpočtu nesmí být vybírána s úmyslem vyhnout se použití této směrnice a žádné zadání zakázky na určité služby se nesmí dělit s úmyslem vyhnout se použití tohoto článku<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Čl. 5 odst. 4 směrnice 77/62 v anglickém znění stanoví: „*No purchase requirement for a certain quantity of supplies may be split up with the intention of avoiding the application of this Article.*“

<sup>110</sup> Čl. 5 odst. 1 směrnice 77/62 v anglickém znění stanoví: „*The provisions of Tides II, m and IV and of Article 6 shall apply, under the conditions laid down in Article 4, to public supply contracts whose estimated value net of VAT is not less than 200 000 European units of account.*“

<sup>111</sup> Směrnice 77/62 upravující zadávání veřejných zakázek na dodávky označuje části veřejné zakázky jako „parts“ (srov. čl. 13 písm. c) směrnice 77/62), zatímco směrnice 71/305 upravující zadávání veřejných zakázek na stavební práce označovala části veřejné zakázky jako „lots“ (srov. čl. 16 písm. c) směrnice 71/305).

<sup>112</sup> Čl. 7 odst. 3 směrnice 92/50 v anglickém znění stanoví: „*(t)he selection of the valuation method shall not be used with the intention of avoiding the application of this Directive, nor shall any procurement requirement for a given amount of services be split up with the intention of avoiding the application of this Article.*“

Podle odstavce 1 téhož článku se předmětná směrnice vztahovala na veřejné zakázky na služby, jejichž předpokládaná hodnota bez DPH nebyla menší než směrnicí stanovený finanční limit.

V citovaném ustanovení se poprvé objevuje také formulace pojmenovávající vedle nepřipustného dělení další související skutkovou podstatu, a to volbu metody výpočtu předpokládané hodnoty s úmyslem vyhnout se použití této směrnice. Za takovou metodu lze považovat např. slučování plnění, jež byl zadavatel povinen zadat podle předmětné směrnice, do jedné veřejné zakázky s plněním, jež bylo z působnosti této směrnice na základě výjimky vyloučena.

Čl. 7 odst. 4 směrnice 92/50 pro účely výpočtu předpokládané hodnoty zakázky stanovil, že pokud jsou služby rozděleny do několika částí (česká verze směrnice užívá pojmu „položek“, anglická verze užívá pojmu „lots“), z nichž každá je předmětem samostatné zakázky, je třeba pro účely výpočtu této hodnoty brát v úvahu hodnoty všech jednotlivých částí.

Tedy také první unijní směrnice upravující veřejné zakázky na služby předpokládá potencialitu (přípustného) rozdělení veřejné zakázky na části. Z hlediska terminologie je zajímavé poukázat na skutečnost, že zákonodárce v citovaném článku užívá ve vztahu k částem veřejné zakázky institutu „samostatných zakázek“, namísto samostatných zadávacích řízení. Zároveň však akcentuje důležitost zohlednění souhrnné předpokládané hodnoty takové veřejné zakázky.

Z dikce uvedeného ustanovení směrnice 92/50 je zřejmé, že části veřejné zakázky mohly být zadávány v samostatném zadávacím řízení, což nijak neovlivnilo to, že jsou částmi předmětné veřejné zakázky, a že byl zadavatel povinen brát pro účely výpočtu předpokládané hodnoty v úvahu hodnoty všech jednotlivých částí, tedy předpokládanou hodnotu souhrnnou.

V čl. 6 odst. 4 směrnice 93/37 upravující zadávání veřejných zakázek na stavební práce bylo uvedeno, že stavební práce ani zakázku není možno dělit s úmyslem obcházet ustanovení této směrnice. Pátý odstavec téhož článku stanovil, že při výpočtu částek uvedených v odstavci 1 a v článku 7 se bere v úvahu nejen rozsah veřejných zakázek na stavební práce, ale také předpokládaná hodnota dodávek potřebných k provedení stavebních prací, které zadavatel poskytne zhotoviteli. Podle čl. 1 písm. c) též směrnice platilo, že "stavební prací" se rozumí výsledek stavební nebo konstrukční činnosti jako celku, jenž sám o sobě zaručuje plnění hospodářské a technické funkce.

Směrnice upravující zadávání veřejných zakázek na stavební práce tedy poprvé obsahovala definice veřejné zakázky na stavební práci, zmiňující kritérium naplnění hospodářské a technické funkce „výsledku stavebních nebo konstrukčních činností“.

Směrnice 93/37 v čl. 6 odst. 4 upravila, že pokud jsou stavební práce rozděleny do několika částí (i zde česká verze směrnice užívá pojmu „položek“ a anglická verze užívá pojmu „lots“), přičemž každá část je předmětem zvláštní zakázky, musí být brána v úvahu pro účely výpočtu předpokládané hodnoty hodnota každé položky. Pokud celková hodnota položek není menší než stanovený finanční limit, vztahují se ustanovení výše uvedeného odstavce na všechny položky.

Uvedená úprava pravidel pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce rozdělené na části je obdobná jako ve směrnici pro veřejné zakázky na služby.

Směrnice 93/36 upravující veřejné zakázky na dodávky v článku 5 odst. 6 stanovila, že žádný požadavek na veřejnou zakázku na určité množství dodávek nesmí být rozdělen s úmyslem vyhnout se použití této směrnice.<sup>113</sup>

Podle čl. 1 písm. c) směrnice 93/36 se pro účely této směrnice "stavební prací" rozumí výsledek stavební nebo konstrukční činnosti jako celku, jenž sám o sobě zaručuje plnění hospodářské a technické funkce.

Čl. 5 odst. 4 směrnice 93/36 stanoví, že pokud navrhované zadání veřejných zakázek na dodávky stejného typu může vést k zadání zakázek zároveň (v anglické verzi užito „at the same time“) v několika částech (česká verze směrnice užívá pojmu „položek“, anglická verze užívá pojmu „parts“), je třeba brát za základ pro použití odstavců 1 a 2 odhadovaný (tedy pro výpočet jejich předpokládané hodnoty) celkový součet těchto částí.

Článek 14 odst. 13 sektorové směrnice 93/38 stanoví, že zadavatelé nesmějí obcházet tuto směrnici tím, že by rozdělili zakázky nebo použili zvláštní metody výpočtu hodnoty zakázek.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Čl. 5 odst. 6 směrnice 93/36 v anglickém znění stanoví: „No procurement requirement for a given quantity of supplies may be split up with the intention of avoiding the application of this Directive.“

<sup>114</sup> Čl. 14 odst. 13 směrnice 93/38 v anglickém znění stanoví: „Contracting entities may not circumvent this Directive by splitting contracts or using special methods of calculating the value of contracts.“ Zároveň, podle čl. 14 odst. 10 směrnice 93/38 platilo, že 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. Zejména tehdy, pokud je dodávka, stavební práce nebo služba předmětem několika částí (česká verze směrnice užívá pojmu „položek“, anglická verze užívá pojmu „lots“), bere se při stanovení hodnoty uvedené v odstavci 1 v úvahu hodnota všech částí. Pokud

## 2.3 Úprava ve směrnících z roku 2004

Zadávací směrnice 2004/18 již obsahovala konsolidovanou úpravu regulující stavební práce, dodávky i služby v jednom právním předpisu. Zákaz nepřipustného dělení veřejných zakázek byl obsažen ve čl. 9 odst. 3, podle kterého platilo, že žádný projekt díla nebo navrhovaný nákup určitého množství dodávek nebo služeb nesmí být rozdělen tak, aby se zabránilo použití této směrnice.<sup>115</sup>

Podle čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/18 se veřejnými zakázkami na stavební práce rozumí veřejné zakázky, jejichž předmětem je buď provedení, nebo projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k jedné z činností uvedených v příloze I nebo stavby, nebo provedení stavby, která odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jakýmikoli prostředky. "Stavbou" se rozumí výsledek souboru stavebních nebo stavebně inženýrských prací, který je sám o sobě dostačující, aby plnil hospodářskou nebo technickou funkci.

Na tomto místě je třeba poukázat na skutečnost, že zákonodárce ve vztahu k definici „stavby“ zmiňuje „hospodářskou *nebo* technickou funkci“, tedy používá spojku „nebo“ namísto spojky „a“, která byla užitá v čl. 1 písm. c) směrnice 93/37. Zákonodárce zde zřejmě zohlednil závěry SDEU v rozsudku Komise<sup>116</sup> proti Italské republice (C-187/04 a C-188/04)<sup>117</sup>, jež bude předmětem subkapitoly 3.3 této práce.

Článek 9 směrnice 2004/18 upravující výpočet předpokládané hodnoty veřejných zakázek byl svou koncepcí velmi podobný článku 5 směrnice 2014/24. Nuance v příslušných normách však nejsou pro účely této práce podstatné, proto na tomto místě nejsou dále rozebírány, s výjimkou čl. 5 upravujícího výpočet předpokládané hodnoty veřejných zakázek rozdělených na části.

Podle čl. 5 odst. 5. písm. a) směrnice 2004/18 může zamýšlená stavba nebo nákup služeb vést k současnému zadání zakázek ve formě oddělených částí, vezme se v úvahu celková odhadovaná hodnota všech takových částí (oficiální česká verze směrnice poprvé užívá pojmu „část“,

---

se celková hodnota částí rovná nebo je vyšší než hodnota uvedená v odstavci 1, platí výše uvedený odstavec pro všechny položky.

<sup>115</sup> Čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/18 v anglickém znění stanoví: „No works project or proposed purchase of a certain quantity of supplies and/or services may be subdivided to prevent its coming within the scope of this Directive.“

<sup>116</sup> Evropská komise, také označována jako „Komise“.

<sup>117</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 2005. Komise Evropských společenství proti Italské republice, C-187/04 a C-188/04, ECLI:EU:C:2005:652. [„věc Komise proti Italské republice (C-187/04 a C-188/04)“ či „věc C-187/04 a C-188/04“].

v anglické verzi je užito pojmu „lot“), přičemž je-li souhrnná hodnota částí rovna finančnímu limitu nebo je vyšší, použije se tato směrnice pro zadání každé části. Podle písm. b) téhož článku platilo, že může-li záměr na získání podobných dodávek vést k současnému zadání zakázek ve formě oddělených částí, bere se pro účely stanoveného finančního limitu v úvahu celková odhadovaná hodnota všech těchto částí. Zároveň, je-li souhrnná hodnota částí rovná finančnímu limitu stanovenému v článku 7 nebo je vyšší, použije se tato směrnice pro zadání každé části.

Ve vztahu k pravidlům pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky rozdělené na části se úprava čl. 5 odst. 5. směrnice 2004/18 a čl. 9 odst. 7 a 8 směrnice 2014/24 (vyjma systematického rozdělení do dvou odstavců místo jednoho a vyčlenění výjimky pro části nepřekračující 20 % souhrnné hodnoty do samostatného odstavce) liší pouze v přítomnosti přívlastku „současného“, tj. indikace požadované časové souvislosti ve vztahu k stanovení předpokládané hodnoty, resp. ke sloučení částí veřejné zakázky. Lze tedy dovodit, že zákonodárce přehodnotil názor na nutnost přítomnosti časového prvku jako obligatorního kritéria stanovování předpokládané hodnoty veřejné zakázky rozdělení na části.

Pro úplnost také uvádím, že podle čl. 17 odst. 2 písm. sektorové směrnice 2004/17 platilo, že zadavatelé nesmějí obejít použití této směrnice rozdělováním stavebních projektů nebo navrhovaných nákupů za účelem obdržení určitého množství dodávek nebo služeb nebo užíváním zvláštních metod výpočtu odhadované hodnoty zakázek.<sup>118</sup>

### 2.3.1 Doporučení v příručce ke směrnici 2004/18

Ve vztahu ke směrnici 2004/18/ES vydala Evropská komise soft-law dokument *Zadávání veřejných zakázek: Praktická příručka, jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, určená odborníkům z praxe*,<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Čl. 17 odst. 2 směrnice 2004/17 v anglickém znění stanoví: „Contracting entities may not circumvent this Directive by splitting works projects or proposed purchases of a certain quantity of supplies and/or services or by using special methods for calculating the estimated value of contracts.“

<sup>119</sup> *Zadávání veřejných zakázek: Praktická příručka, jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, určená odborníkům z praxe. Evropská Komise. 2015. [online]. 2015. [cit. 2022-04-01]. ISBN 978-92-79-51749-5. Dostupný z: <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/10ff9bee-ca41-11e5-a4b5-01aa75ed71a1/language-cs>. České znění předmětné příručky bylo srovnáno a v některých případech v citacích této práci podle vlastního předkladu upraveno s anglickým zněním příručky: Public Procurement Guidance for Practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds. *European Commission*. [online]. 2015. [cit. 2022-04-01]. ISBN 978-92-79-*

(„příručka ke směrnici 2004/18“), ve které v obecné rovině zdůrazňuje důležitost fáze přípravy a plánování. Označuje tuto část dokonce jako kritickou s tím, že ovlivní veškerou budoucí činnost související s veřejnou zakázkou, a pokud bude provedena správně, může zajistit bezproblémový průběh částí následujících.<sup>120</sup>

V rámci fáze přípravy a plánování, konkrétně pro účely předběžného vymezení rozsahu, jež bezprostředně souvisí s určením, jaká všechna plnění je třeba zahrnout do jedné veřejné zakázky, jmenuje Komise několik kroků, které by měl zadavatel na samém začátku zvážit. Tyto kroky jsou Komisí předpokládány podle důležitosti, přičemž a ve vztahu k nepřipustnému dělení jsou zásadní zejména první dva kroky, a to zapojení klíčových účastníků a určení a posouzení potřeb<sup>121</sup>. V rámci zapojení klíčových účastníků radí Komise zadavatelům využít konzultací se zákazníky, uživateli, příp. klienty za účelem lepší specifikace veřejné zakázky. V druhém kroku „určení a posouzení potřeb“ považuje Komise za zásadní zodpovězení otázek, „co se pořizuje a proč“ a „co je klíčovým hybatelem dané veřejné zakázky“<sup>122</sup>.

Následně, v části příručky nazvané *Určení předmětu zakázky / samostatná zakázka / zveřejnění jako jedna zakázka nebo zakázka rozdělená na části* radí Komise zadavatelům postupovat ve třech krocích, přičemž prvním krokem je jednoznačné určení předmětu zakázky, druhým krokem je ujasnění, zda předmět tvoří jedinou veřejnou zakázku, jak je definována v čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/18<sup>123</sup>, a třetím krokem je zjištění, zda předmětná zakázka přesahuje hodnotu finančních limitů směrnice. V návaznosti na krok druhý Komise odkazuje za účelem určení předmětu jedné veřejné zakázky také na související judikaturu SDEU, a to konkrétně na rozsudky ve věcech Komise proti Francouzské republice (C-16/98)<sup>124</sup>, Komise proti Spolkové republice

---

51749-5. Dostupný z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_public\\_proc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf)

<sup>120</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>121</sup> Dalšími kroky jsou: 3) vyhodnocení možností, 4) rozpočet a financování, 5) finanční přiměřenost, 6) poměr kvality a ceny, 7) stanovení referenčních hodnot, 8) dosažitelnost, 9) průzkum trhu.

<sup>122</sup> Tamtéž, s. 11-12.

<sup>123</sup> Podle čl. 1 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/18 platilo, že veřejné zakázky na stavební práce jsou veřejné zakázky, jejichž předmětem je buď provedení, nebo projekt i provedení stavebních prací vztahujících se k jedné z činností uvedených v příloze I nebo stavby, nebo provedení stavby, která odpovídá požadavkům stanoveným veřejným zadavatelem, jakýmkoli prostředky. "Stavbou" se rozumí výsledek souboru stavebních nebo stavebně inženýrských prací, který je sám o sobě dostačující, aby plnil hospodářskou nebo technickou funkci.

<sup>124</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2000, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice, C-16/98, EU:C:2000:541. [„věc Komise proti Francouzské republice (C-16/98)“ či „věc C-16/98“].

Německo (C-574/10)<sup>125</sup>, Španělské království proti Komisi (T-358/08)<sup>126</sup> a Španělské království proti Komisi (T-384/10)<sup>127</sup>, jež budou předmětem kapitoly 3 této práce.

Komise dále uvádí: „*Veřejný zadavatel zejména nesmí uměle rozdělit větší zakázku na stavební práce / dodávky / služby na menší celky, aby tyto prahové hodnoty obešel. V případě stavebních prací musí být všechny jednotlivé zakázky spojeny, existuje-li mezi nimi funkční a časový vztah. Obecně, pokud se zakázky týkají v souhrnu stejného předmětu plnění, je nutné hodnoty sečíst. Překračují-li sečtené hodnoty příslušné limity, musí být zakázky zveřejněny v Úředním věstníku EU. V případě projektů založených na spolupráci více partnerů je třeba požadavky týkající se zadávání veřejných zakázek uvážit na úrovni projektu, a nikoli na úrovni jednotlivého partnera (...).*“<sup>128</sup> (zvýraznění doplněno)

K zákazu nepřipustného dělení Komise dále v příručce uvádí příklad vymalování budovy s deseti místnostmi, kterou zadavatel nesmí rozdělit a zadat zvlášť v deseti (ani např. šesti) veřejných zakázkách bez zadávacího řízení. K tomu dodává, že „*všechny služby/dodávky nebo stavební práce, které jsou nezbytné k tomu, aby tvořily funkční celek, musí být „spojeny“ a v tomto případě je nutno vypočítat celkovou hodnotu deseti zakázek. Celková hodnota pak rozhoduje o požadavku na zadávací řízení podle směrnice 2004/18/ES.*“<sup>129</sup> (zvýraznění doplněno)

Jako další hledisko pro určení jedné veřejné zakázky Komise zmiňuje účel považovaných plnění. V souvislosti s působností směrnice *de facto* definuje jednu veřejnou zakázku, když uvádí tvrzení, že „*zakázka se sestává ze všech částí, jež jsou nezbytné ke splnění jejího účelu.*“<sup>130</sup> (zvýraznění doplněno).

Obdobně je akcentován cíl veřejné zakázky u tvrzení Komise, že „*umělým dělením je rozdělení zakázek, které slouží k dosažení téhož cíle*“<sup>131</sup>.

---

<sup>125</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 2012., Evropská komise v. Spolková republika Německo. C-574/10, U:C:2012:145. [„věc Komise proti Spolkové republice Německo (C-574/10)“ či „věc C-574/10“].

<sup>126</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 11. července 2013. Španělské království proti Evropské komisi. T-358/08, EU:T: 2013:371. [„věc Španělské království proti Komisi (T-358/08)“ či „věc T-358/08“].

<sup>127</sup> Rozsudek Tribunálu ze dne 29. května 2013, Španělské království proti Evropské komisi. T-384/10, EU:T:2013:277. [„věc Španělské království proti Komisi (T-384/10)“ či „věc T-384/10“].

<sup>128</sup> Tamtéž, s. 13-14.

<sup>129</sup> Tamtéž, s. 22.

<sup>130</sup> Tamtéž.

<sup>131</sup> Tamtéž.

Ve vztahu k veřejným zakázkám na etapy Komise uvádí, že „*zadavatel může zakázku rozdělit na etapy, pokud je to uvedeno v zadávací dokumentaci a zadávací řízení je spravedlivé, otevřené a transparentní. V případě stavebních prací musí být všechny jednotlivé zakázky spojeny, jestliže mezi nimi existuje funkční a časový vztah. Pokud zakázky slouží společně k dosažení téhož cíle, je nutno jejich hodnoty sečíst. Projekt týkající se výstavby silnice z města x do města y lze například rozdělit na několik etap (1. etapa od místa napojení xx do místa napojení zz, načež následuje 2. etapa od místa napojení zz do ...)* a příslušných zakázek, má-li být realizován dlouhou dobu.“<sup>132</sup> (zvýraznění doplněno)

Z uvedeného je zřejmé, že příručka ke směrnici 2004/18 byla vypracována poměrně obšírně a s přihlédnutím k reálným v praxi vyvstávajícím potřebám zadavatelů. Ačkoliv se nejedná o výklad právně závazný, poskytuje již na první pohled zadavatelům důkladnější vodítko pro postup souladný se směrnicí než samotný text směrnice.

Z citovaných statí příručky můžeme vyčíst, že Komise pro účely určení jaká všechna plnění je zadavatel povinen zahrnout do jedné veřejné zakázky, a potažmo určení toho, předpokládanou hodnotu jakých všech plnění je zadavatel povinen sečíst (Komise v textu příručky užívá pojem „zakázka“ synonymně s částí jedné veřejné zakázky), jmenuje následující kritéria: i) posuzovaná plnění slouží společně k dosažení téhož cíle, resp. téhož účelu, ii) posuzovaná plnění jsou nezbytná k tomu, aby společně vytvořili jeden funkční celek, iii) v případě zadávání veřejných zakázek na stavební práce, a to na etapy, jsou tato posuzovaná plnění ve vzájemném funkčním a časovém vztah.

Objevuje se též pravidlo ukládající sečíst předpokládanou hodnotu veřejných zakázek, jež se „týkají stejného předmětu plnění“<sup>133</sup>, tedy ukládající slučovat plnění na základě věcné souvislosti. Věcná souvislost je však dána vždy, pokud je dána souvislost funkční.

---

<sup>132</sup> Tamtéž.

<sup>133</sup> V anglické verzi (s. 14) Komise uvádí: „*In general, if the contracts together relate to the same subject-matter, the values must be aggregated together.*“



## 2.4 Shrnutí

Z historické analýzy je pro zakázkověprávní úpravu zřejmý význam normy zakazující nepřipustné dělení a také význam normy umožňující (přípustné) dělení veřejné zakázky na části, neboť obě tyto normy nalezneme již v první velmi stručné zadávací směrnici.

Pro účely této práce je nejdůležitější úprava naposledy zrušená, tj. právní úprava ve směrnici 2004/18, a zejména pak navazující soft law pramen Evropské komise: Příručka ke směrnici 2004/18. V té Komise nad rámec pravidel v literě směrnice dovozuje následující kritéria pro určení všech plnění, jež je zadavatel povinen zahrnout (a jejichž předpokládanou hodnotu je povinen sečíst) do jedné veřejné zakázky, a to: i) posuzovaná plnění slouží společně k dosažení téhož cíle, resp. téhož účelu, ii) posuzovaná plnění jsou nezbytná k tomu, aby společně vytvořili jeden funkční celek, iii) v případě zadávání veřejných zakázek na stavební práce, v případě jejich zadávání na etapy, jsou tato posuzovaná plnění ve vzájemném funkčním a časovém vztah.

### 3 SOUVISEJÍCÍ JUDIKATURA SDEU KE ZRUŠENÉ UNIJNÍ ÚPRAVĚ

Komise v příručce ke směrnici 2004/18 v související stati vztahující se ke stanovování předpokládané hodnoty jedné veřejné zakázky mimo jiné uvedla odkaz na související judikaturu SDEU ve věcech Komise proti Francouzské republice (C-16/98), Komise proti Spolkové republice Německo (C-574/10), Španělsko proti Komisi (T-358/08) a Španělsko proti Komisi (T-384/10), které spolu s rozsudkem ve věci Komise proti Italské republice (C-187/04 a C-188/04) budou předmětem nadcházející kapitoly.

Ze znění příslušných norem v naposledy uvedeném shrnutí<sup>134</sup> je zřejmé, že se podstata související úpravy neměnila, a proto jsou závěry SDEU vztahující se k normám upravujícím nepřipustné dělení veřejných zakázek ve zrušených směrnících aplikovatelné i na příslušné normy v poslední generaci zadávacích směrnic z roku 2014.

#### 3.1 Věc Komise proti Francouzské republice (C-16/98)

Nejvýznamnějším rozsudkem Soudního dvora ve věci nepřipustného dělení veřejných zakázek, je rozsudek ve věci Komise proti Francouzské republice (C-16/98). Ze závěrů Soudního dvora v předmětné věci, zadávané za účinnosti směrnice 93/38, je primárně<sup>135</sup> dovozována povinnost zadavatelů zohlednit při určování jedné veřejné zakázky kritérium funkčního celku, do kterého spadá kritérium společné ekonomické a technologické souvislosti.

Zadavatel, organizace Sydev sdružující několik komunálních zadavatelů zodpovědných za elektrifikaci v rámci francouzského departmentu Vendée, poptával sérii údržbářských a rozšiřujících prací na rozvodných sítích pro elektřinu a sítích pouličního osvětlení. Celkem

---

<sup>134</sup> Srov. subkapitulu 2.4 této práce.

<sup>135</sup> Soudní dvůr se v předmětném rozsudku vyjadřuje též k dikci čl. 4 odst. 2 směrnice 2004 ukládající zadavatelům zákaz diskriminace. V této souvislosti SDEU odpovídal na otázku, zda se tento zákaz vztahuje i na potenciální dodavatele, a došel k závěru, že zákaz diskriminace je třeba aplikovat na všechny fáze zadávacího řízení, a nikoliv jen na tu část počínající podáním nabídky. SDEU zde dále zdůrazňuje účel směrnic, který ve vztahu k relevantním veřejným zakázkám spočívá v umožnění hospodářské soutěže napříč Evropskou unií. Soudní dvůr následně uzavírá, že zákaz diskriminace podle čl. 4 odst. 2 směrnice 93/38 je nutné vztáhnout i na potenciální dodavatele, kteří byli v důsledku diskriminačního a znevýhodňujícího jednání zadavatele odrazeni od účasti v zadávacím řízení. Tamtéž, bod 107-109.

zadal 37 veřejných zakázek v období 3 let, z nichž pouze 6 bylo uveřejněno v Úředním věstníku EU.<sup>136</sup>

Soudní dvůr se zabýval celkem třemi otázkami: zda i) práce na rozvodné síti pro elektřinu a síti pouličního osvětlení představovaly společně jednu veřejnou zakázku, zda ii) všechny práce na rozvodné síti pro elektřinu představovaly jednu veřejnou zakázku a zda iii) všechny práce na síti pouličního osvětlení představovaly jednu veřejnou zakázku.

Za účelem zodpovězení položených otázek v bodu 38 rozsudku SDEU zkonstatoval, že v případě stavebních prací se bude jednat o jednu veřejnou zakázku vždy tehdy, pokud bude výsledek těchto prací zahrnut společnou ekonomickou a technickou funkcí.

Následně v případě posuzování i) společných prací na rozvodné síti pro elektřinu a síti pouličního osvětlení došel k závěru, že se nejedná o jedinou veřejnou zakázku, neboť z technického hlediska slouží rozvodné sítě k dopravě elektřiny od dodavatele ke koncovým zákazníkům a z ekonomického hlediska platí koncový zákazník dodavateli za množství elektřiny, kterou reálně zkonsumuje. Na druhou stranu, v případě sítě pouličního osvětlení se z technického hlediska jedná o osvětlení veřejných prostor prostřednictvím dodávky elektřiny, za kterou zadavatel nese náklady sám, a teprve následně jsou mu tyto náklady proplaceny obyvateli měst. Stavební práce prováděné na rozvodné síti pro elektřinu a na síti pouličního osvětlení proto nemohou být předmětem jedné veřejné zakázky, neboť nejsou zahrnuty stejnou technickou a ekonomickou funkcí.<sup>137</sup>

V případě otázky ii) Soudní dvůr shledal, že všechny stavební práce na rozvodné síti pro elektřinu ve vztahu k jednomu departmentu představují jednu veřejnou zakázku, neboť jsou navzájem vnitřně technicky propojeny jednou sítí, a proto tvoří jeden technický celek. Zároveň jsou náklady za dodanou elektřinu vždy hrazeny koncovými spotřebiteli a tvoří tudíž i jeden ekonomický celek.<sup>138</sup> Zadavatel se proto v případě zadávání stavebních prací na rozvodné síti pro elektřinu dopustil pochybení, neboť předmětné veřejné zakázky spadající společně nad finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku zadal zvlášť, ačkoliv předmětná plnění plnila stejnou ekonomickou a technickou funkci, a jednalo se proto o jedinou veřejnou zakázku.

---

<sup>136</sup> Tamtéž, bod 12.

<sup>137</sup> Tamtéž, bod 52-60.

<sup>138</sup> Tamtéž, 63-66.

Ve vztahu k otázce iii) týkající se stavebních prací na síti pouličního osvětlení Soudní dvůr shledal, že nebylo Komisí prokázáno, že je pro předmětná plnění na úrovni jednoho departementu dána společná ekonomická a technická souvislost, neboť na rozdíl od prací na rozvodné síti pro elektřinu nejsou práce na síti pouličního osvětlení na sobě bezprostředně závislé, neexistuje proto mezi nimi potřeba vzájemné provázanosti. V případě síti pouličního osvětlení je tudíž ekonomická a technická souvislost dána pouze na úrovni menších komunálních celků.<sup>139</sup>

Praktický dosah předmětného rozsudku spočívá v tom, že Soudní dvůr pro posouzení veřejných zakázek na stavební práce v bodě 38 rozsudku definoval „test ekonomické a technické funkčnosti“, podle něhož je možné určit, která plnění je zadavatel povinen pro účely určení jedné veřejné zakázky sloučit, resp. předpokládané hodnoty kterých plnění je následně povinen sečíst.

Aplikaci uvedeného testu také názorně demonstroval při zodpovídání otázek i) až iii).

V rozsudku Soudní dvůr jmenoval také další hlediska, která označil jako hlediska podpůrná, jež mohou při posuzování více plnění podle stanoveného testu přisvědčit závěru, že spolu tvoří jednu veřejnou zakázku. V bodě 65 rozsudku SDEU uvedl, že každou jednotlivou veřejnou zakázku je třeba vyhodnotit v jejím kontextu a s ohledem na její jedinečné vlastnosti: *“V posuzovaném případě existují důležité faktory, jež vyznívají ve prospěch tvrzení, že je třeba předmětná plnění spojit v jednu veřejnou zakázku. Jsou jimi např. skutečnost, že zadávací řízení byla zahájena ve stejnou dobu, že oznámení o zakázkách si byla podobná a že zadavatel veřejných zakázek zadal veřejné zakázky a koordinoval svou činnost v rámci stejného zeměpisného území.”*

Zde je nutno poukázat na význam, který SDEU jmenovaným třem kritériím (kritérium časové souvislosti, kritérium vzájemné podobnosti oznámení o zakázce, kritérium místní souvislosti) přiřkl. Vyjádřil se o nich jak o kritériích toliko *podpůrných*. Tento závěr vyplývá jak z jazykového výkladu bodu 38 rozsudku, tak ze způsobu, jakým Soud zhodnotil zbylé dvě otázky, tj. i) a iii), u nichž se v důsledku negativního výsledku testu společné ekonomické a technické funkce již dále žádnými dalšími kritérii nezabýval. Uvedenému přisvědčuje i fakt, že Soudní dvůr došel k opačným závěrům v případě posuzování otázky ii) a otázky iii). V jednom případě přitom posuzoval, zda zadavatel v rozporu se směrnicí rozdělil veřejné zakázky na stavební práce prováděné na rozvodné síti pro elektřinu v rámci jednoho departementu, v druhém případě šlo

---

<sup>139</sup> Tamtéž, bod 69-71.

o veřejné zakázky na stavební práce prováděné na síti pouličního osvětlení také v rámci téhož departmentu. Z časového hlediska byly všechny posuzované veřejné zakázky zadány v rozmezí 3 let. Z uvedeného je tedy zřejmé, že kritérium společné časové souvislosti (období 3 let), společné místní souvislosti (stejný department), a další kritéria (podobná oznámení o zakázkách) jsou dány jak v případě ii) veřejných zakázek na stavební práce prováděných na rozvodné síti pro elektřinu, tak v případě iii) veřejných zakázek na stavební práce prováděných na síti pouličního osvětlení. Přesto Soudní dvůr u prací na sítích pro elektřinu protiprávní rozdělení veřejných zakázek shledal, zatímco u prací na síti pouličního osvětlení protiprávní rozdělení neshledal. Je tedy zjevné, že podle SDEU nejsou uvedená kritéria podmínkou pro určení jedné veřejné zakázky, nýbrž mohou závěr vyplývající z jím navrženého testu společné technické a ekonomické funkce pouze potvrdit.

Tento názor potvrzují jak závěry Tribunálu, o nichž pojednává subkapitola 3.4 této práce, tak zahraniční odborná veřejnost. Podle Adriana Browna Soudní dvůr v předmětném rozsudku „*poskytl užitečný návod k identifikování několika dalších relevantních, nikoliv však rozhodujících, faktorů k určení toho, zda jsou samostatné veřejné zakázky ve skutečnosti částí veřejných zakázek spadajících pod jednu veřejnou zakázku na stavební práce.*“<sup>140</sup>

K odlišným závěrům při posuzování případů ii) a ii) došel Soudní dvůr při posuzování „kritéria společného a vzájemně propojeného, resp. závislého celku“. V případě rozvodné sítě pro elektřinu došel SDEU k závěru, že jsou tyto sítě vzájemně vnitřně propojené, a proto je třeba je vnímat jako jeden celek s jedinou ekonomickou a technickou funkcí, spočívající v dodávkách a prodeji elektřiny vyrobené a dodané tíž společností spotřebitelům v jednom departmentu.<sup>141</sup> V případě sítě pouličního osvětlení naopak došel k závěru, že na sebe nejsou nutně vzájemně závislé, neboť mohou být omezeny na zastavěné oblasti a jejich vzájemné propojení tudíž není bezpodmínečně nutné. Stejně tak je možné oddělit i finanční zátěž vyplývající z provozu takové sítě na úrovni dotčených místních subjektů. Z uvedených důvodů se nepodařilo prokázat společnou technickou a ekonomickou funkci v rámci celého departmentu, a předmětná plnění proto v souhrnu netvořila jedinou veřejnou zakázku.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Viz v originálním znění: „*The Court also gave useful guidance in indicating several factors that are relevant, but not necessarily decisive, in deciding whether separate contracts are in fact lots relating to a single work.*“ BROWN, Adrian. A note on Case C-16/98, Commission v France. *Public Procurement Law Review*. 2012, (4). S. 24-26. ISSN 0963-8245. S. 26. In: westlaw.co.uk [právní informační systém].

<sup>141</sup> Tamtéž, bod 64.

<sup>142</sup> Tamtéž, bod 69.

Z uvedeného rozsudku tedy vyplývá, že ve vztahu k veřejným zakázkám na stavební práce jsou hlavními a určujícími kritérii při určení všech plnění, která spolu tvoří jedinou veřejnou zakázku, společná technická a ekonomická funkce. Pokud budou jednotlivá plnění vzájemně propojitelná a na sobě z hlediska technického a ekonomického závislá, bude se jednat o jednu veřejnou zakázku. Jako podpůrná hlediska pro potvrzení takového závěru mohou sloužit též hlediska společné časové či místní souvislosti, či podobnost oznámení o zakázce. Nebude se naopak jednat o jedinou veřejnou zakázku tehdy, pokud budou posuzovaná plnění od sebe oddělitelná a na sobě nezávislá, pokud jde o potenciální společnou technickou a ekonomickou funkci.

### 3.2 Věc Komise proti Spolkové republice Německo (C-574/10)

Významné závěry pro interpretaci příslušných norem evropské legislativy nalezneme též v rozsudku Soudního dvora ve věci Komise proti Spolkové republice Německo (C-574/10), v němž se Soudní dvůr zabýval plněním zadávaným podle směrnice 2004/18 spočívajícím v architektonických službách, resp. vytvoření návrhu k rekonstrukci multifunkční haly, a v souvisejícím dozoru při realizaci předmětných stavebních prací.<sup>143</sup>

Německý obecní úřad ve městě Niedernhausen za tímto účelem zadal celkem 3 samostatné zakázky v letech 2008–2010. Každý rok uhradil obecní úřad architektonické společnosti souhrnnou částku, ze které byla architektům procentuálním dílem stanovena odměna za provedené služby.

Zásadní otázkou položenou Soudnímu dvoru bylo, zda je možné závěry judikované ve věci Komise proti Francouzské republice (C-16/98) aplikovat vyjma stavebních prací též na služby.<sup>144</sup>

Spolková republika Německo nepopírala, že je dána společná funkční a technická souvislost ve vztahu k posuzovaným plněním.<sup>145</sup> Nicméně tvrdila, že se nejedná o jednu veřejnou zakázku, neboť se poskytované služby z jednotlivých smluv týkaly různých částí rekonstrukce, a že existence jedné smlouvy na předmětné stavební práce neznamenal jednotnost veřejné

---

<sup>143</sup> V podrobnostech viz BROWN, Adrian. *The Court of Justice rules that a series of contracts for architectural services constituted a single procurement for the purpose of the financial thresholds of Directive 2004/18: Commission v Germany (C-574/10)*. 2012, 2012(4).

<sup>144</sup> Srov. bod 39 rozsudku ve věci Komise proti Spolkové republice Německo (C-574/10).

<sup>145</sup> Tamtéž, bod 38.

zakázky ve vztahu k souvisejícím architektonickým pracím<sup>146</sup>. Na to Soudní dvůr odvětil, že tato skutečnost nemůže sloužit jako odůvodnění pro neuplatnění funkčního přístupu pro určení jedné veřejné zakázky tak, jak ho předestřel Soudní dvůr ve věci Komise proti Francouzské republice.<sup>147</sup> Zároveň uvedl, že ani skutečnost, že byly služby provedeny v různých fázích a v návaznosti na různé stavební práce (např. struktura budovy, střecha, osvětlení), nemění nic na tom, že se jednalo o totožné architektonické služby, za něž byla navíc vyplácena odměna vždy stejným způsobem.<sup>148</sup>

Ve vztahu k argumentu Spolkové republiky Německo, že k fázování přistoupil z rozpočtových důvodů, Soudní dvůr odvětil, že tato skutečnost není relevantní a nemůže jako argument v posuzované věci obstát, neboť zadavatel je ve vztahu k předmětnému protiprávnímu jednání zavázán odpovědností objektivní. Navíc zadavateli nic nebránilo využít institutu rozdělení veřejné zakázky na části.<sup>149</sup>

Evropská odborná veřejnost vnímá požadavek objektivní odpovědnosti za pochopitelný a přijatelný, neboť neznalost zadavatele ve vztahu ke svým zákonným povinnostem nemůže mít za vliv ohrožení cílů směrnice. Nad to zároveň platí, že by prokázání úmyslu zadavatele v daném případě bylo velmi komplikované, ne-li nemožné.<sup>150</sup>

Soud tedy dal za pravdu Komisi, že předmětné závěry učiněné ve věci Komise proti Francouzské republice (C-16/98) jsou aplikovatelné též na veřejné zakázky na služby a pro určení jedné veřejné zakázky na služby je, podobně jako u stavebních prací, vždy třeba posoudit, zda jsou posuzovaná plnění jako celek zahrnuta stejnou ekonomickou a technickou funkcí.

### **3.3 Věc Komise proti Italské republice (C-187/04 a C-188/04)**

Ve věci Komise proti Italské republice (C-187/04 a C 188/04) Soudní dvůr posuzoval jednání Italské republiky ve vztahu k potenciálnímu nepřípustnému dělení veřejné zakázky při zadávání dvou koncesí na výstavu a správu dvou dálničních spojek podle směrnice 93/37, a došel k závěru,

---

<sup>146</sup> Tamtéž, bod 25.

<sup>147</sup> Tamtéž, bod 41.

<sup>148</sup> Tamtéž, bod 44.

<sup>149</sup> Tamtéž, bod 46–49.

<sup>150</sup> BROWN, Adrian. The Court of Justice rules that a series of contracts for architectural services constituted a single procurement for the purpose of the financial thresholds of Directive 2004/18: *Commission v Germany (C-574/10)*. *Public Procurement Law Review*. 2001, (1). s. 160-164. ISSN 0963-8245. In: westlaw.co.uk [právní informační systém]. S. 164.

že byla dána společná technická funkce posuzovaných plnění, a jedná se proto o jednu veřejnou zakázku, resp. o jednu koncesi.

Společná technická funkce posuzovaných plnění byla dána, neboť obě dálnice měli sloužit k dopravnímu propojení určených území za účelem vyřešení aktuálních dopravních problémů daných obcí. Výsledek předmětných stavebních prací byl tedy sám o sobě zahrnut společnou technickou funkcí. Ke společné ekonomické funkci posuzovaných plnění Soud uvedl, že je to právě koncesionář, kdo vykonává hospodářskou činnost a vybírá dálniční poplatek, a že z neexistence nezávislé finanční návratnosti spjaté s poptávaným plnění nelze vyvozovat, že by se v daném případě nejednalo o jedinou koncesi na stavební práci. Proto ve smyslu definice koncese (a analogicky veřejné zakázky) na stavební práce postačuje, pokud je naplněna alespoň jednou ze dvou uvedených funkcí.<sup>151</sup>

### **3.4 Věci Španělské království proti Komisi (T-358/08) a Španělské království proti Komisi (T-384/10)**

Rozsudek Tribunálu ve věci Španělské království proti Komisi (T-358/08) a rozsudek Tribunálu ve věci Španělské království proti Komisi (T-384/10), jež byly z formálních důvodů Soudním dvorem v odvolacím řízení zrušeny<sup>152</sup>, se věcně vyjadřovaly k analyzované materii. Z tohoto důvodu jsou ve výčtu relevantních soudních závěrů taktéž uvedeny. Tyto rozsudky byly zároveň uvedeny jako návodné judikaturní prameny k tématu nepřipustného dělení v příručce ke směrnici 2004/18/ES<sup>153</sup>.

Ačkoliv se v předmětných rozsudcích neobjevují nové závěry SDEU, jsou Komisí v příručce ke směrnici 2004/18 jmenovány zřejmě proto, že rekapitulují všechny předcházející související závěry SDEU.

---

<sup>151</sup> Tamtéž, bod. 27-29.

<sup>152</sup> Oba rozsudky byly Soudním dvorem zrušeny, neboť Komise ani v jednom případě nedodržela 6 měsíční lhůtu stanovenou podle čl. 100 odst. 5 nařízení č. 1083/2006 k přijetí rozhodnutí o finanční opravě. Rozsudek ve věci T-358/08 byl zrušen rozsudkem Soudního dvora ze dne 4. prosince 2014, Španělské království proti Evropské komisi. C 513/13, EU:C:2014:2412. Rozsudek ve věci T-384/10 byl zrušen rozsudkem Soudního dvora ze dne 22. října 2014, Španělské království proti Evropské komisi. C 429/13, EU:C:2014:2310. Důvodem zrušení obou rozsudků bylo.

<sup>153</sup> Příručka ke směrnici 2004/18/ES, s. 13.



Tribunál v předmětných rozsudcích odkazuje na věc Komise proti Francouzské republice (C-16/98) ve vztahu k závěrům týkajícím se kritéria společné hospodářské a technické funkce<sup>154</sup>.

Co se týče ve věci C-16/98 uvedených „podpůrných kritérií“, Tribunál tyto závěry potvrzuje, když uvádí, že zeměpisná a časová souvislosti nejsou definičním prvkem „jednotnosti“ veřejné zakázky na stavební práce, nýbrž pouze podpůrnými indiciemi pro stvrzení závěrů učiněných na základě posouzení existence společné technické nebo hospodářské funkce. Stejně tak je tomu v případě existence jediného zadavatele či jediného dodavatele.<sup>155 156</sup>

Ve vztahu k závěru o tom, zda je k posouzení podmínek pro určení všech plnění spadajících pod jedinou veřejnou zakázku vyžadováno splnění podmínek společné technické a hospodářské funkce kumulativně, či stačí splnění alternativní, tedy toliko jedné podmínky technické nebo hospodářské funkce, odkazuje Tribunál na závěry SDEU uvedené ve věci Komise proti Italské republice (C-187/04 a C 188/04) a uzavírá, že postačí, když bude naplněna společná technická nebo ekonomická funkce.<sup>157</sup>

### **3.5 Shrnutí**

Dosavadní judikatura Soudního dvora ve věci nepřipustného dělení veřejných zakázek na stavební práce a služby dochází k závěru, že pro určení všech plnění, jež je zadavatel povinen zadat v jediné veřejné zakázce, a tudíž jejichž předpokládanou hodnoty je povinen sčítat, je zásadní tzv. funkční hledisko, tj. zhodnocení toho, zda jsou posuzovaná plnění zahrnuta společnou ekonomickou, nebo technickou funkcí, a zda jsou jako celek vzájemně provázaná či nikoliv, přičemž postačí, když je dána pouze technická či společná ekonomická funkce.

SDEU výslovně judikoval, že hledisko společné ekonomické nebo technické funkce pro účely určení předmětu jedné veřejné zakázky se uplatní také ve vztahu k veřejným zakázkám na služby.

Další hlediska, jako např. hledisko místní či časové, mohou sloužit pouze podpůrně ke stvrzení závěru, že se jedná o jedinou veřejnou zakázku, k němuž může zadavatel dojít pouze posouzením

---

<sup>154</sup> Srov. bod 45 rozsudku ve věci C-358/08 a bod 67 rozsudku ve věci 384/10.

<sup>155</sup> Rozsudek ve věci T-358/08, bod. 53 a 57.

<sup>156</sup> Rozsudek ve věci T-384/10, bod. 69 a 77.

<sup>157</sup> V podrobnostech srov. subkapitolu 3.3 této práce.

hlediska funkčního, resp. posouzením skutečnosti, zda se jsou považovaná plnění na sebe vzájemně technicky či ekonomicky navázaná, či nikoliv.

SDEU se také zabýval otázkou, zda je v případě nepřípustného dělení vyžadována odpovědnost zadavatele objektivní, či zdali je vyžadován prokázaný úmysl zadavatele, a došel k závěru, že postačí odpovědnost objektivní. Tento závěr se promítl i do platného znění směrnice 2014/24.

Co se týče kritérii pro určování veřejné zakázky na dodávky, Soudní dvůr doposud v této věci neučinil žádný závěr. Ačkoliv se Soudní dvůr dosud k kritériím určení jedné veřejné zakázky na dodávky nezabýval, tato skutečnost nebudí mezi odbornou veřejností žádnou pozornost. Je tomu tak zřejmě proto, určení jedné veřejné zakázky na dodávky představuje úkol jednodušší než v případě určení jedné veřejné zakázky na stavební prací či služby, neboť u plnění spočívajícího v dodávkách hraje významnější roli kritérium věcné souvislosti, které bývá např. související judikaturou v českém právním prostředí někdy v případě veřejných zakázek na dodávky vykládáno shodně s určujícím hlediskem funkčním.

## **4 NEPŘÍPUSTNÉ DĚLENÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY PODLE SMĚRNICE 2014/24**

### **4.1 Působnost směrnice 2014/24**

Zadavateli vzniká povinnost postupovat podle pravidel upravených ve směrnici 2014/24 u nadlimitních veřejných zakázek, tj. za předpokladu, že předpokládaná hodnota plnění dosahuje finančních limitů upravených ve čl. 4 směrnice 2014/24. Zadavatel tedy musí za účelem posouzení skutečnosti, zda veřejná zakázka spadá do působnosti směrnice 2014/24, určit všechna plnění subsumovatelná pod jedinou veřejnou zakázku, a následně předpokládanou hodnotu těchto plnění.

K omezené působnosti zadávacích směrnic je namístě doplnit, že Soudní dvůr již opakovaně, např. ve věci C-59/00<sup>158</sup> či ve věci Komise proti Francouzské republice (C-16/98)<sup>159</sup>, judikoval, že základní zásady vyplývající z primárního práva Unie se uplatní na jakoukoliv veřejnou zakázku, tj. i zakázky podlimitní a malého rozsahu, je-li zároveň u předmětné veřejné zakázky dán přeshraniční prvek, a to zejména s odkazem na v primárním právu upravené zásady volného pohybu a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Obdobně je zadavatel povinen dodržet základní zásady zadávacího řízení<sup>160</sup> také při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu spadajících mimo působnost ZZVZ.

### **4.2 Určení jedné veřejné zakázky pro účely posouzení nepřipustného dělení**

Klíčovým krokem v procesu zadávacího řízení pro účely posouzení jednání zadavatelů, jež by mohla naplňovat skutkovou podstatu pochybení nepřipustného dělení veřejných zakázek, je povinnost sečíst předpokládanou hodnotu všech plnění jedné veřejné zakázky.

Aby tak mohl zadavatel učinit, musí být nejprve schopen určit, co je jednou veřejnou zakázkou při posuzování veřejné zakázky o více plněních obecně, tj. nikoliv v případě smíšených plnění. Jakkoliv se odpověď na uvedenou otázku zdá být zásadní, směrnice 2014/24 na ni neposkytuje přímou a jasnou odpověď s výjimkou definice stavby obsažené ve čl. 2 odst. 1

---

<sup>158</sup> Srov. bod 20 usnesení Soudního dvora ze dne 3. prosince 2001. Bent Moustén Vestergaard proti Spøttrup Boligselskab. C-59/00, EU:C:2001:654.

<sup>159</sup> Srov. bod 32 a 33 rozsudku Soudního dvora ze dne 20. října 2005, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice, C-264/03, EU:C:2005:620.

<sup>160</sup> Platí však současně, že veřejné zakázky malého rozsahu nepodléhají doзору ÚOHS (srov. § 248 ZZVZ), a to ani v rozsahu povinnosti dodržovat základní zásady stanovené v § 6 ZZVZ.

pododst. 7) směrnice 2014/24 a indicie poskytnuté zákonodárcem ve vztahu k veřejným zakázkám na dodávky v odstavci 19 preambule.

Nepřímou odpověď na uvedenou otázku nalézáme ve směrnici 2014/24 v článku 5 nazvaném metody výpočtu předpokládané hodnoty veřejných zakázek, kde jsou upravena jak obecná pravidla vztahující se k výpočtu předpokládané hodnoty všech druhů plnění, tak pravidla zvláštní vztahující se k jednotlivým druhům plnění, příp. zadávaných za zvláštních blíže specifikovaných podmínek.

#### **4.3 Možné následky jednání naplňujícího znaky nepřipustného dělení veřejné zakázky**

Již v úvodu této práce byl v návaznosti na snahu akcentovat závažnost zkoumaného pochybení uveden možný následek jednání zadavatele spočívající v nepřipustném dělení veřejné zakázky financované z evropských fondů. Pokud se zadavatel dopustí nepřipustného dělení při zadávání dotované zakázky, může na předmětnou dotaci být stanovena korekce v rozsahu až 100 % její poskytnuté výše<sup>161</sup>.

Korekce navazující na porušení povinností kontrahovaných mezi zadavatelem a poskytovatelem dotace není závislá či jakkoliv jinak navázaná na paralelní povinnost zadavatele jednat v souladu se ZZVZ, jehož přezkum je v působnosti ÚOHS. Jinými slovy, v případě, že se zadavatel zakázky dotované z fondů EU dopustí pochybení, a je mu příslušnými orgány krácena poskytnutá dotace na základě porušení kontrahované povinnosti, tato skutečnost nevyklučuje sankcionování téhož jednání ÚOHS v důsledku spáchání přestupku podle ZZVZ. Nejedná se o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť korekce poskytnuté dotace je právně relevantní následek porušení smlouvy o poskytnutí dotace, nikoliv sankce veřejnoprávního charakteru vyplývající z povinností stanovených zadavateli zákonem.

V případě, že ÚOHS uzná zadavatele vinným ze spáchání přestupku nepřipustného dělení podle ZZVZ, může mu být za předmětné jednání stanovena pokuta až 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20000000 Kč<sup>162</sup>. Úřad může v návrhovém řízení také zrušit zadávací řízení, pokud dosud

---

<sup>161</sup> K výši korekce udělené dotace v důsledku jednání spočívajícím v „umělém rozdělení veřejných zakázek“ srov. část 2 přílohy Rozhodnutí komise C(2019) 3452 final, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek ze dne 14. 5. 2019. [online]. 2022. [cit. 2022-03-01]. S. 7. Dostupný z: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2019\)3452\\_1/de00000000101923?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2019)3452_1/de00000000101923?rendition=false)

<sup>162</sup> Srov. § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ.

nedošlo k uzavření smlouvy.<sup>163</sup> Úřad může v některých případech v návrhovém řízení uložit také zákaz plnění smlouvy, pokud smlouva na veřejnou zakázku již byla uzavřena.<sup>164</sup> Naprostá většina pochybení zadavatelů spočívající v nepřipustném dělení veřejných zakázek je však sankcionována pokutou ve správním řízení zahájeném ex offio.

#### **4.4 Části veřejné zakázky ve smyslu článku 46 směrnice 2014/24**

Další podstatnou normou pro problematiku nepřipustného dělení veřejných zakázek je ustanovení čl. 46 směrnice 2014/24 podle kterého platí, že veřejní zadavatelé mohou rozhodnout o zadání veřejné zakázky tak, že ji rozdělí na jednotlivé části, a mohou vymezit rozsah a předmět těchto částí. Jak bylo pojednáno v první kapitole této práce, zásadním pro rozlišení přípustného a nepřipustného dělení je skutečnost, zda zadavatel při stanovování předpokládané hodnoty požadovaného plnění respektuje vnější hranice jedné veřejné zakázky, či nikoliv.

Ve vztahu k možnosti zadávat části veřejné zakázky také v samostatných zadávacích řízeních, o které bylo také pojednáno v první kapitole této práce, lze poukázat na terminologii užitou unijním zákonodárcem v odstavci 11 preambule směrnice 2014/24. Zde zákonodárce ve vztahu ke smíšeným zakázkám, tj. zakázkám o více plněních různého druhu, zachází s pojmem „část určité zakázky“ v obecném smyslu dílčího plnění veřejné zakázky, tj. nikoliv nutně ve vztahu k zadávání části veřejné zakázky ve smyslu čl. 46 směrnice 2014/24.

Význam ustanovení čl. 46 směrnice 2014/24, tj. institutu rozdělení na části, je vysvětlen v odstavci 78 preambule a tkví v uzpůsobení procesu zadávání veřejných zakázek potřebám malých a středních podniků, čímž je následně zároveň posílena hospodářská soutěž. Uvedený odstavec preambule uvádí, že za účelem usnadnění přístupu malým a středním podnikům a v zájmu posílení hospodářské soutěže by měli být veřejní zadavatelé vybízeni k tomu, aby rozsáhlé veřejné zakázky rozdělovali na části. Toto dělení by mohlo probíhat na množstevním základě, tj. kvantitativně, díky čemuž by rozsah jednotlivých veřejných zakázek lépe odpovídal kapacitě malých a středních podniků, nebo kvalitativně, tj. v návaznosti na jednotlivá dotčená odvětví a specializace tak, aby mohl být obsah jednotlivých veřejných zakázek lépe uzpůsoben

---

<sup>163</sup> Srov. § 263 odst. 2 ZZVZ.

<sup>164</sup> Srov. § 264 odst. 1 ZZVZ

specializovaným oborům malých a středních podniků, nebo v návaznosti na různé následné fáze projektů.

Na základě výše uvedeného u nový evropský právní rámec veřejného zadávání dokonce zavádí princip, podle něhož má zadavatel směřovat primárně k rozdělení veřejné zakázky na části, a v případě, pokud se rozhodne veřejnou zakázku na části nerozdělit, své rozhodnutí musí zdůvodnit. Jako příklady důvodů pro nerozdělení uvádí zákonodárce např. vysokou míru rizika omezení hospodářské soutěže, prodražení takové veřejné zakázky, technickou náročnost související se zadáváním veřejné zakázky rozdělené na části či obtížnou až řádné plnění ohrožující ztíženou koordinaci činnosti jednotlivých „dílčích“ zhotovitelů.<sup>165</sup>

Původní návrh směrnice z roku 2011<sup>166</sup> byl koncipován ve vztahu k povinnosti zadavatelů dělit veřejné zakázky na části znatelně přísněji než ve směrnici 2014/24. Zadavatelé měli mít v případě nerozdělení veřejné zakázky na části povinnost poskytnout „konkrétní objasnění svých důvodů“ již při zahájení zadávacího řízení v zadávací dokumentaci, příp. ve výzvě k podání žádostí o účast.<sup>167</sup>

Z uvedeného konceptu se však v průběhu legislativního procesu upustilo a místo něho bylo přijato ustanovení upravené ve čl. 46 odst. 4 směrnice 2014/24, prostřednictvím něhož evropské orgány ponechaly na členských státech, aby přijali do svých národních právních řádů případná pravidla přísnější. Podle předmětného článku platí, že členské státy mohou provést odst. 1 druhý pododstavec, tj. povinnosti související s rozdělením veřejné zakázky na jednotlivé části, za podmínek stanovených v souladu s jejich vnitrostátním právem a s ohledem na právo Unie.

Zároveň s citovaným ustanovením bylo namísto původně navrhovaného přísnějšího pravidla přijato pravidlo mnohem flexibilnější, které zadavateli „pouze“ ukládá povinnost v zadávací dokumentaci, případně v písemné zprávě, uvést důvody, pro něž k rozdělení veřejné zakázky nepřistoupí.

---

<sup>165</sup> Sněmovní tisk č. 637/0., příloha vládního návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek – „Návrh zákona včetně důvodové zprávy“. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky. 2015 [online]. [cit. 2022-04-01]. s. 328. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122292> („Důvodová zpráva k ZZVZ“)

<sup>166</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek, KOM/2011/0896 v konečném znění – 2011/0438 (COD). [online]. [cit. 2022-04-03]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0896&from=EN> („návrh směrnice 2011“)

<sup>167</sup> Viz čl. 44 odst. 1 návrhu směrnice 2011.

Lze tedy shrnout, že dělení veřejných zakázek je postupem podporovaným, za podmínky respektování jejich vnějších hranic, a to zejména při výpočtu předpokládané hodnoty.

#### **4.5 Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle druhu plnění**

Směrnice 2014/24 obsahuje mimo základní pravidlo upravené v čl. 5 odst. 3 také upřesňující pravidla pro jednotlivé druhy plnění. Platí zároveň, že odhad předpokládané hodnoty se vztahuje k okamžiku odeslání výzvy k účasti či zahájení zadávacího řízení.<sup>168</sup>

##### **4.5.1 Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce**

V obecné rovině poskytuje čl. 5 odst. 7 směrnice 2014/24 návod, jak stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky na stavební práce, když upraví, že pro výpočet předpokládané hodnoty se vezme v úvahu hodnota stavebních prací, jakož i celková předpokládaná hodnota dodávek a služeb, které veřejný zadavatel dává zhotoviteli k dispozici, za předpokladu, že jsou nezbytné pro výkon stavebních prací.

Na tomto místě je důležité připomenout, že veřejnou zakázkou na stavební práce je mimo jiné také realizace stavby<sup>169</sup>, a že stavbou se rozumí výsledek souboru pozemních nebo inženýrských stavebních prací, který je sám o sobě dostatečný k plnění hospodářské nebo technické funkce.<sup>170</sup>

Ve vztahu k souhrnné hodnotě veřejné zakázky na stavební práce, pokud je veřejná zakázka rozdělená na části ve smyslu čl. 46 odst. 1 směrnice 2014/24 se ve čl. 5 odst. 8 stanoví, že může-li zamýšlená stavba vést k zadání veřejných zakázek na jejich jednotlivé části, vezme se v úvahu celková předpokládaná hodnota všech těchto částí, přičemž, je-li souhrnná hodnota částí rovná finančnímu limitu stanovenému v článku 4 nebo je vyšší, použije se tato směrnice na zadání veřejné zakázky na každou z těchto částí.

Pro účely stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavební práce jsou tedy důležité následující dvě skutečnosti:

---

<sup>168</sup> Srov. čl. 5 odst. 4 směrnice 2014/24.

<sup>169</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst 6) směrnice 2014/24.

<sup>170</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 pododst 7) směrnice 2014/24.

Za prvé, veřejné zakázky na stavební práce s sebou pojmově nesou určitý prvek mnohosti. *Largo sensu* si můžeme pod veřejnou zakázkou na stavební práce, pro účely analýzy, představit stavbu. Stavbou se na normativní úrovni rozumí pojmově výsledek souboru prací. Tento prvek pojmové mnohosti plnění spadajících do jedné veřejné zakázky na stavební práce je ve směrnice 2014/24 vyjádřen výslovně i ve vztahu k veřejné zakázce na stavební práce, a to ve čl. 5 odst. 7. Ten předpokládá a upravuje situaci, kdy při stanovování předpokládané hodnoty na stavební práce vzniká zadavateli povinnost zahrnout do ní též hodnotu dodávek a služeb, jež jsou pro výkon stavebních prací nezbytné.

Za druhé, toto obecné pravidlo, vztahující se na všechny veřejné zakázky na stavební práce bez rozdílů, je doplněno o pravidlo upravující pouze veřejné zakázky na stavební práce, jejímž předmětem je stavba, a to ve čl. 5 odst. 8 směrnice 2014/24. Ten upraví, že zamýšlí-li zadavatel zadání stavby, která může vést k zadání veřejných zakázek na jejich jednotlivé části, pro účely srovnání předpokládané hodnoty takové stavby s finančními limity uvedenými ve čl. 4 směrnice 2014/24 musí zadavatel považovat souhrnnou předpokládanou hodnotu všech částí této veřejné zakázky.

Ve vztahu k naposled citovanému odstavci je třeba také poukázat na pojem zamýšlená stavba, kterou zákonodárce mohl chtít vyjma kritéria věcného charakteru plnění, která je třeba zahrnout do předpokládané hodnoty veřejné zakázky na stavbu, poukázat též na kritérium předvídatelnosti, tj. na skutečnost, že při stanovování předpokládané hodnoty musí zadavatel zvažovat pro účely tohoto ustanovení všechna relevantní plnění, jichž si je v době stanovování předpokládané hodnoty vědom.

#### **4.5.2 Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky**

Ve vztahu k souhrnné hodnotě veřejné zakázky na dodávky rozdělené na části ve smyslu čl. 5 odst. 9 směrnice 2014/24 platí, že může-li záměr na pořízení podobných dodávek vést k zadání veřejných zakázek na jednotlivé části, vezme se pro účely čl. 4 písm. b) a c) v úvahu celková předpokládaná hodnota všech těchto částí. Je-li souhrnná hodnota částí rovná finančnímu limitu stanovenému v článku 4 nebo je vyšší, použije se tato směrnice na zadání veřejné zakázky na každou z těchto částí.

I u veřejných zakázek na dodávky, obdobně jako v případě souvisejícího pravidla pro stavební práce a služby, směrnice hovoří o „záměru“ na pořízení podobných dodávek. I zde by se dal



vyvozovat úmysl zákonodárce poukázat na důležitost předvídatelnosti při stanovování předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky.

Zákonodárce u veřejných zakázek na dodávky do znění směrnice 2014/24 zahrnul také slovo „podobné“ do normy týkající se předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky, čímž poukázal ve vztahu k povinnosti sčítat předpokládanou hodnotu dodávek na důležitost kritéria věcného, vedle kritéria časového.

Ke stanovení předpokládané hodnoty veřejných zakázek na dodávky se zákonodárce vyjadřuje rovněž v odst. 19 preambule směrnice 2014/24, když uvádí, 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.“* Z uvedeného je třeba akcentovat zejména hledisko relevantní pro určení jedné veřejné zakázky vyjádřené ve formulaci: „s nimiž se počítá pro totožné nebo obdobné využití“. Z této formulace je možné odvozovat pro účely určení jedné veřejné zakázky na dodávky povinnost zahrnutí předmětných plnění totožným nebo obdobným účelem, potažmo společnou totožnou nebo obdobnou funkcí. Interpretací anglické verze směrnice ve znění *„which are intended for identical or similar uses“* by se namísto pojmů užitých v české verzi, tj. *„s nimiž počítá se pro totožné nebo podobné využití“*, dalo užít také překladu *„jež jsou zamýšleny, popř. určeny, k totožnému nebo podobnému účelu“*.

Podle dalšího relevantního ustanovením čl. 5 odst. 11 směrnice 2014/24 platí, že v případě veřejných zakázek na dodávky nebo služby, které jsou pravidelné povahy nebo které mají být obnovovány během daného období, se předpokládaná hodnota veřejné zakázky vypočte na základě a) buď celkové skutečné hodnoty po sobě jdoucích veřejných zakázek stejného druhu zadaných během předchozích dvanácti měsíců nebo předchozího rozpočtového období, pokud možno upravené o předpokládané změny v množství nebo hodnotě během dvanácti měsíců následujících po první veřejné zakázce; b) nebo celkové předpokládané hodnoty po sobě jdoucích veřejných zakázek zadaných během dvanácti měsíců následujících po první dodávce nebo během rozpočtového období, je-li delší než dvanáct měsíců.

### **4.5.3 Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby**

V případě veřejných zakázek na služby, totožně jako v případě veřejných zakázek na stavební práce, čl. 5 odst. 8 směrnice 2014/24 upraví, že může-li zamýšlené poskytnutí služeb vést k zadání veřejných zakázek na jejich jednotlivé části, vezme se v úvahu celková předpokládaná hodnota všech těchto částí, přičemž, je-li souhrnná hodnota částí rovná finančnímu limitu stanovenému v článku 4 nebo je vyšší, použije se tato směrnice na zadání veřejné zakázky na každou z těchto částí. Uvedená úprava, tedy rovněž i související závěry, jsou shodné s úpravou a závěry vztahující se k veřejné zakázce na stavební práce, o níž bylo pojednáno v subkapitole 4.5.1 této práce.

Obdobně jako u dodávek i u veřejných zakázek na služby platí, že v případě veřejných zakázek na služby, které jsou pravidelné povahy nebo které mají být obnovovány během daného období se předpokládaná hodnota veřejných zakázek stejného druhu stanoví podle čl. 5 odst. 11 směrnice 2014/24.

### **4.5.4 Stanovení předpokládané hodnoty smíšených veřejných zakázek**

Jelikož smíšené veřejné zakázky představují jedinou kategorii veřejných zakázek o více plněních výslovně upravených směrnicí 2014/24, jsou pro účely této práce principiálně též podstatné. Je však třeba upozornit, že smíšenými zakázkami ve smyslu směrnice 2014/24 se vedle zakázek zahrnujících více „základních“ druhů plnění, tj. stavební práce, dodávky a služby, rozumí rovněž veřejné zakázky zahrnující více plnění spadajících do oblasti působnosti dalších zadávacích směrnic, tj. vedle směrnice 2014/24 spadajících též do oblasti působnosti sektorové směrnice (2014/25), koncesní směrnice (2014/23) či směrnice upravující veřejné zakázky v oblasti obrany a bezpečnosti (2009/81).

Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty pro smíšené zakázky jsou uvedeny v samostatném článku 3 směrnice 2014/24, přičemž pravidla souvisejí s povinnostmi souvisejícími s určením předmětu jedné veřejné zakázky jsou definovány prostřednictvím rozlišení „objektivní oddělitelnosti“ takových plnění. Konkrétně je tento pojem využívám v odstavci třetím předmětného článku, podle něhož směrnice použití relevantních postupů podmiňuje skutečností, zda jsou „jednotlivé části určité zakázky objektivně oddělitelné“ či nikoliv. Obdobně též odstavec šestý předmětného článku používá téhož pojmu, když stanoví, že pokud jsou jednotlivé části určité

zakázky objektivně neoddělitelné, rozhodne se o příslušném právním režimu na základě hlavního předmětu dané zakázky.

Ke smíšeným zakázkám se vztahuje též odstavec 11 preambule směrnice 2014/24, v němž je zmíněna judikatura SDEU pojednávající o kritériích určení jedné veřejné zakázky, tj. k obecným povinnostem zadavatele vztahujícím se ke slučování více plnění do jedné veřejné zakázky, resp. k povinnosti sečíst předpokládanou hodnotu takových plnění. Odstavec 11 preambule směrnice 2014/24 zní:

*V případě smíšených zakázek by příslušná pravidla měla být stanovena v závislosti na hlavním předmětu veřejné zakázky, pokud jsou její jednotlivé části objektivně neoddělitelné. Proto by mělo být vyjasněno, jak by veřejní zadavatelé měli určovat, zda jsou jednotlivé části oddělitelné, či nikoli. Toto vyjasnění by mělo vycházet z příslušné judikatury Soudního dvora Evropské unie. | Určování by mělo probíhat na základě posouzení konkrétního případu, kdy by neměl postačovat oznámený nebo očekávaný záměr veřejného zadavatele považovat jednotlivé aspekty tvořící smíšenou zakázku za neoddělitelné, avšak měl by být podepřen objektivními podklady, jež jej mohou odůvodnit a potvrdit potřebu uzavření jediné smlouvy. Tato odůvodněná potřeba uzavřít jedinou smlouvu by mohla nastat například v případě výstavby jediné budovy, jejíž část bude užívat přímo dotčený veřejný zadavatel a jiná část bude provozována na základě koncese, například jako parkovací prostory pro veřejnost. Mělo by být vyjasněno, že potřeba uzavřít jedinou smlouvu může vyplývat z důvodů technické i ekonomické povahy.*

Na tomto místě je podstatné poukázat na skutečnost, že zákonodárce zachází v s pojmem „část určité zakázky“ v obecném smyslu dílčího plnění veřejné zakázky, tj. nikoliv pouze ve smyslu čl. 46 směrnice 2014/24.

Z citovaného odstavce je důležité akcentovat také důraz, který zákonodárce dává na kritérium oddělitelnosti plnění, neboť tak činí sice pouze ve vztahu ke smíšeným zakázkám, na druhou stranu hovoří o judikatuře SDEU vyjadřující se k určování jedné veřejné zakázky obecně. Sdělení předmětného odstavce se tedy může jevit jako matoucí, neboť ačkoliv preambule zmiňuje relevantní judikaturu Soudního dvora, zmiňuje ji pouze ve vztahu k podskupině veřejných zakázek o více plněních, tj. pouze ve vztahu ke smíšeným veřejným zakázkám.

V návaznosti na tento odkaz by bylo z hlediska jasnosti daných pravidel žádoucí, aby obdobná zmínka v preambuli byla uvedena i ve vztahu k veřejným zakázkám o více plněních stejného druhu, nikoliv pouze různých druhů.

Důležité je v citovaném odstavci preambule také zmíněné pravidlo ukládající pod „obdobnými dodávkami“ rozumět takové dodávky, s nimiž se počítá pro totožné nebo obdobné využití, resp. účel. Zákonodárce zde tedy i ve vztahu k veřejným zakázkám na dodávky dává do popředí potřebu slučovat je do jedné veřejné zakázky na základě jejich společné funkce, resp. účelu.

I na základě naposledy uvedeného je třeba poukázat na absenci výslovně normativně stanovené hranice mezi i) veřejnou zakázkou o jednom plnění a o více plněních, jakož i mezi ii) veřejnou zakázkou o více plněních stejného druhu a různých druhů (představující smíšené veřejné zakázky).

Předmětný odstavec preambule dále také stanoví, že určování by mělo probíhat na základě posouzení konkrétního případu, kdy by neměl postačovat oznámený nebo očekávaný záměr veřejného zadavatele považovat jednotlivé aspekty tvořící smíšenou zakázku za neoddělitelné, avšak měl by být podepřen objektivními podklady, jež jej mohou odůvodnit a potvrdit potřebu uzavření jediné smlouvy. Ve vztahu k dané části preambule je překvapivé, proč zákonodárce předmětná pravidla vztáhl pouze ke smíšeným veřejným zakázkám, když by se daly aplikovat též obecně ve vztahu k veřejným zakázkám o více plněních, nehledě na to, zda jsou tato plnění stejného nebo různého druhu.

#### **4.6 Povinnost sčítat předpokládanou hodnotu částí jedné veřejné zakázky**

Směrnice 2014/24 upravuje zákaz nepřipustného dělení veřejné zakázky ve čl. 5 odst. 3, a to prostřednictvím dvou pravidel uvedených v dikci daného ustanovení:

1. podle čl. 5 odst. 3, věty první směrnice 2014/24, že **výběr metody použité pro výpočet předpokládané hodnoty veřejné zakázky nesmí být proveden s úmyslem vyloučit ji z oblasti působnosti této směrnice.**
2. Podle čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24, věty druhé platí, že **veřejná zakázka nesmí být rozdělena tak, aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice, pokud to není odůvodněno objektivními důvody.**

Totožné ustanovení je zakotveno též ve čl. 16 odst. 3 sektorové směrnice 2014/25, obdobně také ve čl. 8 odst. 4 koncesní směrnici 2014/23.

#### **4.6.1 Srovnání s úpravou v ZZVZ**

Pro srovnání s českým právním řádem, ZZVZ obsahuje obdobné pravidlo obsažené v § 18 odst. 1 ZZVZ, podle kterého se předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na částí stanoví podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí. Podle § 35 ZZVZ může zadavatel rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem. Důvodová zpráva ke vztahu transponovaného ustanovení ZZVZ k původní normě ve směrnici 2014/24 uvádí, že dělení veřejných zakázek není obecně zakázáno, ale novými evropskými směrnici spíše podporováno.<sup>171</sup>

V ZZVZ zákonodárce v ustanovení § 18 odst. 2 ZZVZ, na rozdíl od směrnice 2014/24, *de facto* nepřímou definoval *jednu veřejnou zakázku* v obecném kontextu, tedy aniž by konkretizoval druh plnění takové zakázky, když uzákonil, že součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle odstavce 1 musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří *jeden funkční celek* a jsou *zadáována v časové souvislosti*. Na každou jednotlivou část veřejné zakázky musí zadavatel aplikovat postupy odpovídající celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky (s výhradou výjimky pro bagatelní části veřejné zakázky upravené v § 18 odst. 3 ZZVZ).

#### **4.6.2 Srovnání s úpravou ve směrnici 2004/18**

Na tomto místě je žádoucí také připomenout úpravu ve čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/18, podle kterého platilo, že žádný projekt díla nebo navrhovaný nákup určitého množství dodávek nebo služeb nesmí být rozdělen tak, aby se zabránilo použití této směrnice.

Komise v příručce ke směrnici 2004/18 zadavatelům nad rámec normativních pravidel doporučila pro účely určování, jaká všechna plnění zahrnout pod jednu veřejnou zakázku, potažmo předpokládanou hodnotu jakých plnění počítat, zohledňovat u posuzovaných plnění tři kritéria, a to zda: i) posuzovaná plnění slouží společně k dosažení téhož cíle, resp. téhož účelu, ii) posuzovaná plnění jsou nezbytná k tomu, aby společně vytvořili jeden funkční celek, iii) jsou tato posuzovaná

---

<sup>171</sup> Důvodová zpráva k ZZVZ, s. 319.

plnění, v případě zadávání veřejných zakázek na stavební práce, a to na etapy, ve vzájemném funkčním a časovém vztah. Směrnice 2014/24 tedy, i přes potřebu dovysvětlení souvisejících pravidel v příručce 2004/18 a existující relevantní závěry SDEU, zůstala u původního modelu normy, která blíže nekonkretizuje pojmové znaky jedné veřejné zakázky.

Po vzoru čl. 7 odst. 3 směrnice 92/50 upravující veřejné zakázky na služby a čl. 14 odst. 13 sektorové směrnice 93/38, se ve větě první čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24 objevuje také zákaz „výběru metody použité pro výpočet předpokládané hodnoty veřejné zakázky s úmyslem vyloučit ji z oblasti působnosti této směrnice“. Jak bylo zmíněno výše, může se v takovém případě jednat např. o sloučení různých plnění do smíšené veřejné zakázky, přičemž spolu s hlavním předmětem považované veřejné zakázky mohou být z působnosti směrnice vyloučeny také plnění vedlejší.

Zároveň, jak bylo uvedeno v subkapitole 2.3 této práce, čl. 5 odst. 5. směrnice 2004/18 navíc oproti čl. 9 odst. 7 a 8 směrnice 2014/24 vyžadovat pro „současné“ zadání zamýšlených veřejných zakázek (ve vztahu ke všem druhům plnění), z čehož lze vyvodit úmysl zákonodárce odstranit zákonný požadavek na splnění společné časové souvislosti. Zároveň je však ponechán přívlastek „zamýšlený“ indikující, že by zadavatel měl zohlednit všechna související plnění při určování jedné veřejné zakázky.

K určení předmětu jedné veřejné zakázky, a to ve vztahu ke stavebním pracím a ke službám, zákonodárce užívá pojmu „zamýšlené“, z čehož lze dovodit povinnost zohlednit všechna související plnění, o jejichž potřebě je si zadavatel při zadávání vědom. Tento prvek je, pro srovnání, podle mého názoru nejbližší v českém právu prvku označovaném jako „předvídatelnosti“ plnění. Včleněním předmětného přívlastku „zamýšlená stavba“, resp. „zamýšlené poskytnutí služeb“ zákonodárce podle mého názoru zamýšlel poukázat na v českém právním prostředí prvek nazývaný „předvídatelnost“. Předmětnou podobnost by bylo záhodno podrobit dalšímu výzkumu.

Ve vztahu k dodávkám díky směrnice 2014/24 zákonodárce akcentuje důležitost věcné souvislosti plnění posuzovaných při určování jedné veřejné zakázky, jak napovídá přívlastek „podobných“ užitý v čl. 5 odst. 9 směrnice 2014/24, jež se neobjevuje u stavebních prací, ani služeb. Zároveň se v citovaném článku neobjevuje přívlastek „zamýšlená“, avšak zákonodárce zde hovoří o „záměru“. I ve vztahu k určení předmětu jedné veřejné zakázky na dodávky by tudíž bylo možné dovodit úmysl zákonodárce akcentovat prvek předvídatelnosti.

### 4.6.3 Rozbor článku 5 odst. 3 směrnice 2014/24

Směrnice 2014/24 upravuje zákaz nepřipustného dělení veřejné zakázky ve čl. 5 odst. 3, jak bylo uvedeno výše, prostřednictvím pravidla uvedeného ve větě druhé, tj. veřejná zakázka nesmí být rozdělena tak, aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice, pokud to není odůvodněno objektivními důvody.

Arrowsmith se předmětnými pravidly určování jedné veřejné zakázky zabývá v kapitole nazvané „Požadavky ke slučování předpokládané hodnoty veřejných zakázek“, a jako první kritérium uvádí kritérium „podobnosti“, tedy hledisko věcné<sup>172</sup>. Následně uvádí hledisko, které, ač se např. v judikatuře neobjevuje, je hlediskem podle mého názoru velmi relevantním. Arrowsmith ve vztahu k veřejným zakázkám na stavební práce uvádí, že veřejné zakázky na stavební práce, které odpovídají hodnotám převyšujícím stanovené finanční limity, a které „mají šanci upoutat pozornost jediného dodavatele“, by měly spadat do působnosti směrnice 2014/24<sup>173</sup>. Arrowsmith tedy na tomto místě své monografie nezohledňuje kritéria související s poptávaným plněním, ale specifika trhu, na kterém se takové plnění poptává.

Tato idea pojetí definice jedné veřejné zakázky je o to víc příhodná se zohledněním skutečnosti, že evropský zákonodárce do základních zásad veřejného zadávání v poslední rekodifikaci zahrnul novou zásadu zákazu umělého zúžení hospodářské soutěže. Jinými slovy, čím více je v unijním zakázkovém právu akcentován prvek soutěže, tím více by zadavatel měl zohledňovat při zadávání související trh. Pokud tedy zadává soubor plnění, u nichž si není jistý, zda tvoří jedinou veřejnou zakázku či nikoliv, může při hledání odpovědi zohlednit i skutečnost, zda na trhu existuje jediný dodavatel, který by soubor takových plnění byl schopen bez subdodavatelů nabídnout. Spolu s dynamicky se vyvíjejícím trhem 21. století je zřejmé, že i pár let může oddělovat různé odpovědi na tu samou otázku. Tedy skutečnost, že dnes neexistuje dodavatel, který by byl schopný plnit určitý soubor poptávaného plnění, neznamená, že se v průběhu několika let situace na trhu nezmění, a jeden nebo více takových dodavatelů již existovat nebudou.

Předmětné pojetí umožňuje zohlednit také související ekonomickou situaci na trhu, což není prvkem v soutěžním právu neobvyklým. Obdobně se při výkladu soutěžněprávních norem

---

<sup>172</sup> ARROWSMISTH, *The Law of Public and Utilities Procurement*, op. cit., s 462. „However, in certain cases an authority must add together the value of purchases made under a number of similiar contracts (...)“

<sup>173</sup> Tamtéž, s. 463.

chránících hospodářskou soutěž zohledňuje tzv. relevantní trh, jakožto jeden z aspektů rozhodných pro posouzení skutečnosti, zda je Uní chráněná hospodářská soutěž v té které situaci narušována, či nikoliv. Předmětné platí obzvláště s ohledem na skutečnost, že zásadu zákazu zúžení hospodářské soutěže evropský zákonodárce v poslední generaci směrnic zahrnul do čl. 18 odst. 1 spolu se základními zásadami veřejného zadávání, a tím prvek hospodářské soutěže v zakázkovém právu povýšil na element, který je třeba zohledňovat napříč zadávacím řízením.

S ohledem na účel zakázkové úpravy by proto podle mého názoru měl být při stanovování jedné veřejné zakázky zohledňována nejenom charakter a vztah souboru posuzovaných plnění, ale i vztah souboru posuzovaného plnění s relevantním trhem, na němž ho zadavatel poptává.

Arrowsmith v návaznosti na obecný zákaz nepřipustného dělení veřejné zakázky uvádí, že pokud by byla směrnicí ve vztahu k předmětnému protiprávnímu jednání stanovena podmínka úmyslu, tento úmysl by byl těžko prokazatelný, a proto jsou stávající pravidla koncipována obecně na základě „objektivních kritérií“. Z tohoto důvodu je však oslaben význam předmětné normy, neboť není postaveno na jisto, v jakých přesně konkrétních případech je zadavatel povinen plnění „spojovat“, resp. sčítat jejich předpokládané hodnoty.<sup>174</sup>

S vyjádřením existence jisté míry právní nejistoty související s pravidly nepřipustného dělení lze jistě souhlasit. Nedomnívám se však, že by tato nejistota byla vyřešena stanovením potřeby prokazovat úmysl zadavatele, neboť by podmínka úmyslu nezměnila mnohé na nejasnosti pravidel souvisejících se zodpovězením otázky, jaká všechna plnění je zadavatel povinen zahrnout pod jednu veřejnou zakázku. Navíc, dalo by se namítat, že účelem daného pravidla je zajistit dodržování pravidel působnost směrnice, jež jsou navázána na plnění překračující stanovený finanční limit, proto se zdá být pro účel dané normy irelevantní, zdali příčinou porušení předmětné normy je jednání úmyslné či nikoliv. Úmyslné jednání by mohlo být považováno za formu kvalifikované skutkové podstaty správního deliktu a pro zadavatele znamenat vyšší sankci za porušení národního práva, resp. vyšší korekci za porušení podmínek poskytnuté dotace, pokud byla zakázka dotována z fondů EU. Domnívám se však, že ochrana soutěže skrze pravidlo zákazu nepřipustného dělení by měla na národní i unijní úrovni zajištěna nehledě na úmysl zadavatele.

Sanchez-Graells k danému postupu uvádí, že by zadavatelé při stanovování předmětu veřejné zakázky měli mít na mysli nejenom hledisko proporcionality vyvažující zátěž a náklady na vedení

---

<sup>174</sup> Tamtéž



zadávacích řízení pro jednotlivé části s případnou potřebou v souladu se směrnicí sečíst předpokládané hodnoty takových plnění, ale též zásadu zachování hospodářské soutěže. Myšlenku rozvádí tím směrem, že tam, kde nedojde zadavatel k jasnému závěru na základě zhodnocení optikou zásady proporcionality, mělo by nastoupit kritérium zásady zachování hospodářské soutěže. Přitom se toto pravidlo uplatní nejenom ve vztahu k finančním limitům směrnice, ale i k limitům vztahujícím se k působnosti národních právních předpisů, neboť zásada zákazu zúžení hospodářské soutěže je stejně důležitá v obou případech.<sup>175</sup>

Je důležité akcentovat, že k porušení zákazu obcházet směrnicí prostřednictvím dělení veřejných zakázek nedojde „prostým“ rozdělením veřejné zakázky na části, nýbrž pouze tehdy, když zadavatel s těmito částmi veřejné zakázky nezachází jako se součástmi jednoho ekonomického a technického celku, čímž se dopustí porušení příslušných navazujících povinností, tj. nepřipustného dělení veřejných zakázek.<sup>176</sup>

#### 4.6.4 Výjimka pro provozní jednotky

Při porovnání znění předmětného ustanovení čl. 9 odst. 3 ve směrnici 2008/18 („žádný projekt díla nebo navrhovaný nákup určitého množství dodávek nebo služeb nesmí být rozdělen tak, aby se zabránilo použití této směrnice“) a čl. 4 odst. 3 směrnici 2014/14 („veřejná zakázka nesmí být rozdělena tak, aby to vedlo k jejímu vyloučení z oblasti působnosti této směrnice, pokud to není odůvodněno objektivními důvody“) je zřejmý rozdíl v nově legislativně zakotvené možnosti liberace ze zákazu nepřipustného dělení z objektivních důvodů.

K těmto důvodům se blíže vyjadřuje odst. 20 preambule směrnice 2014/24 následovně:

*Pro účely odhadu hodnoty konkrétní veřejné zakázky by mělo být vyjasněno, že provádět odhad její hodnoty na základě rozdělení veřejné zakázky by mělo být povoleno pouze tehdy, je-li to opodstatněno objektivními důvody. Za opodstatněný by například bylo možné považovat odhad hodnot veřejných zakázek na úrovni samostatné provozní jednotky veřejného zadavatele, jako jsou například školy nebo mateřské školy, za předpokladu, že má dotčená jednotka nezávislou odpovědnost za zadávání svých zakázek. Tento předpoklad lze považovat za splněný v případě, že samostatná provozní jednotka nezávisle*

---

<sup>175</sup> Tamtéž, s. 264.

<sup>176</sup> SANCHEZ-GRAELLS, *Public procurement and the EU competition rules*, op. cit. s. 263.

*vede zadávací řízení a činí rozhodnutí o nákupu, disponuje pro dotčené veřejné zakázky samostatnou rozpočtovou položkou, nezávisle uzavře danou smlouvu a financuje z rozpočtu, kterým disponuje. Rozdělení není opodstatněno tam, kde veřejný zadavatel veřejnou zakázku pouze organizuje decentralizovaným způsobem.*

Z dikce citovaného odstavce preambule směrnice 2014/24 je Sanchez-Graellsem dovozováno, že hlavním účelem možnosti liberace z pravidla čl. 5 odst. 3 je umožnění centralizovaného zadávání.<sup>177</sup>

Do úpravy nepřipustného dělení veřejných zakázek na úrovni evropského právního rámce při rekodifikace v roce 2014 tedy nově<sup>178</sup> přibylo zakotvení objektivní odpovědnosti zadavatele při sčítání předpokládaných hodnot všech plnění, který tvoří jednu veřejnou zakázku, s možností liberace za předpokladu, že jsou k tomu dány objektivní důvody. Nově tedy do platné úpravy nepřipustného dělení veřejných zakázek přibyly výslovně normativně zakotvená objektivní odpovědnost zadavatele s možností liberace. Jako příklad liberačního důvodu je zmíněno zadávání veřejných zakázek samostatnou provozní jednotkou veřejného zadavatele, přičemž liberační důvod se nevztahuje na případy, kdy veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku decentralizovaným způsobem.

#### **4.6.5 Výjimka pro bagatelní části veřejné zakázky**

I v případě, že zadavatelé zadávají více částí veřejné zakázky, stanoví čl. 5 odst. 10 směrnice 2014/24 výjimku ze stanovených pravidel určení působnosti směrnice na základě výše předpokládané hodnoty, jedná-li se o jednu veřejnou zakázku zahrnující více částí. Zadavatelům je tak dána možnost při zadávání některých částí postupovat mimo režim stanovený na základě součtu předpokládaných hodnot všech částí jedné veřejné zakázky. Takový postup je podmíněn několika skutečnostmi. První podmínkou je, že souhrnná hodnota částí zadaných bez ohledu na tuto směrnici nesmí překročit 20 % souhrnné hodnoty všech částí, do nichž byly zamýšlené stavební práce, zamýšlené pořízení podobných dodávek nebo zamýšlené poskytnutí služeb rozděleny. Druhou podmínkou je nominální hodnota takové části jedné veřejné zakázky, jež musí

---

<sup>177</sup> SANCHEZ-GRAELLS, *Public procurement and the EU competition rules*, op. cit. s. 262.

<sup>178</sup> Zakotvení objektivní odpovědnosti je odvozeno z rozhodovací praxe SDEU. ARROWSMITH, *The law of public and utilities procurement*, op. cit. s. 465.

být v souladu s čl. 5 odst. 10 směrnice 2014/24 nižší než 80 000 EUR v případě dodávek či služeb nebo než 1 milion EUR v případě stavebních prací.

#### 4.7 Doporučení v příručce ke směrnici 2014/24

Soft law pramen práva byl Komisí vytvořen také k platné směrnici 2014/24: *Pokyny k zadávání veřejných zakázek určené aplikujícím odborníkům. Jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů.*<sup>179</sup> („příručka ke směrnici 2014/24“).

V příručce je opět kladen velký důraz na přípravu a plánování zadávacího řízení s poukazem na to, že náležité plánování by mělo minimalizovat riziko nutnosti změn či odchylek a pomoci tak zabránit chybám.<sup>180</sup> Kapitola přípravy a plánování je v dokumentu velmi rozsáhlá a zahrnuje podrobné pokyny k posouzení budoucích potřeb zadavatele, zapojení zúčastněných stran, analýze trhu, stanovení předmětu veřejné zakázky, volbě a naplánování řízení.<sup>181</sup>

Příručka je rozšířená i ve vztahu k tématu určování jedné veřejné zakázky<sup>182</sup> a vedle předpokládané hodnoty zpracovává například i pravidla určování veřejných zakázek smíšených.

Co je však v příručce ke směrnici 2014/24 nové, je podstatně rozšířená část upravující potřeby zadavatele, které jsou v procesu přípravy zadávacího řízení určující. Komise doslova uvádí: *„Veřejní zadavatele se zpravidla domnívají, že prvním krokem zadávacího řízení je vymezení předmětu veřejné zakázky (tj. druhu, doby trvání a hodnoty). To by se však mělo uskutečnit až poté, co byla posouzena potřeba, byly určeny a mobilizovány příslušné zúčastněné strany a byla provedena analýza trhu.“*

Proto subkapitole upravující návodné informace ke stanovení předmětu veřejné zakázky předchází kapitola „Posouzení budoucích potřeb“, v níž Komise uvádí zásadní určující poznatky podstatné pro účely nepřipustného dělení. Komise k popisu potřeb zadavatele uvádí, že *„(p)otřeba*

---

<sup>179</sup> Pokyny k zadávání veřejných zakázek určené aplikujícím odborníkům. Jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů. *Evropská komise*. 2018 [online]. [cit. 2022-04-01]. ISBN 978-92-79-84048-7. Dostupný z: <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/1f1c8329-c2e8-11e8-9424-01aa75cd71a1/language-cs>

<sup>180</sup> Tamtéž, s. 16.

<sup>181</sup> Tamtéž, s. 16–53.

<sup>182</sup> Tamtéž, s. 28–35.

(ve smyslu dané subkapitoly, pozn. aut.) vyplývá z *nedostatečné schopnosti veřejného sektoru plnit jeden z jeho úkolů*.<sup>183</sup> Následuje pasáž nazvaná „Je třeba začít s proč“, kde Komise uvádí zásadní poznatek, a to: „*Je třeba objasnit, že potřebou není výrobek nebo služba, jež chceme pořídit. Potřebou je funkce, která chybí k dosažení cíle nebo vykonávání určité činnosti.*“ (zvýraznění doplněno)

V umělému rozdělení veřejné zakázky *per se* příručka uvádí, že veřejný zadavatel nesmí větší stavební práce / dodávky / služby uměle rozdělit na menší jednotky, aby se vyhnul finančním limitům EU pro zveřejnění oznámení v Úředním věstníku EU, vnitrostátním finančním limitům nebo použití určitých soutěžních postupů.<sup>184</sup>

Základní doporučení ohledně stanovení předpokládané hodnoty jsou veskrze shodná s doporučeními uvedenými v příručce ke směrnici 2004/18. K veřejným zakázkám je obdobně jako v příručce 2004/18 stanoveno, že při zadávání veřejných zakázek na stavební práce je třeba jednotlivé veřejné zakázky spojit, existuje-li mezi nimi funkční a časový vztah. K veřejným zakázkám obecně dodává, že je nutné sečíst hodnoty těch veřejných zakázek, které se týkají stejného předmětu.<sup>185</sup> V případě spolupráce více partnerů je třeba požadavky týkající se zadávání veřejných zakázek uvážit na úrovni projektu, a nikoli na úrovni jednotlivého partnera.<sup>186</sup> I v nové příručce je uveden příklad s vymalováním budov s deseti místnostmi a akcentována nutnost „spojit“ „*všechny služby/dodávky nebo stavební práce, které jsou nezbytné k tomu, aby tvořily funkční celek.*“<sup>187</sup>

#### 4.8 Související judikatura SDEU

Ke dni uzavření diplomové práci se Soudní dvůr k nepřipustnému dělení veřejných zakázek zadávaných podle směrnice 2014/24 (ani podle směrnic 2014/23 či 2014/25) dosud nevyjádřil.

Přestože lhůta pro transpozici směrnice 2014/24 uplynula v roce 2016, a tudíž se zadavatelé ve všech členských státech již několik let řídí transponovanými národními pravidly, značně formalizovaný charakter zadávacího řízení může znamenat, že se konkrétní spory dostanou před

---

<sup>183</sup> Tamtéž, s. 17.

<sup>184</sup> Tamtéž, s. 33.

<sup>185</sup> Příručka ke směrnici 2014/24, s. 33-34.

<sup>186</sup> Tamtéž, s. 33.

<sup>187</sup> Tamtéž, s. 34.

Soudní dvůr dlouhá léta po zadání předmětných zakázek. Ostatně, např. poslední relevantní rozsudek T-384/08 z července 2013 ve věci žaloby proti rozhodnutí Komise z roku 2008 se týkal souboru zakázek zadávaných v letech 1998 a 1999, tedy od zadání předmětných zakázek do vydání souvisejícího rozsudku uplynulo celých 15 let.

Je však bezpochyby možné s ohledem na provedenou analýzu vývoje příslušného pravidla v kapitole 2 této práce dovést, že závěry souvisejících rozsudků Soudního dvora jsou aplikovatelné též na čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24.

#### **4.9 Shrnutí**

V návaznosti na vývoj úpravy je zřejmé, že závěry Soudního dvora nebyly evropským zákonodárcem v rámci poslední rekonstrukce do znění směrnice 2014/24 zapracovány v plné míře. Přestože nad důvody takového postupu můžeme polemizovat, faktem zůstává, že na unijní úrovni zůstává zadávacímu procesu tak inherentní úkol, jímž je vymezení předmětu jedné veřejné zakázky, stále upraven velmi nejasně.

Indicie k určení toho, jaká plnění je zadavatel povinen sloučit, a tedy předpokládanou hodnotu kterých plnění je ve smyslu čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24 povinen sečíst, můžeme hledat ve zde uvedených definicích jednotlivých druhů jedné veřejné zakázky a ve čl. 5 upravujícím metody výpočtu předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Ve vztahu k veřejným zakázkám na stavební práce je zásadní normativní definice stavby, podle níž zákonodárce zadavatele navádí slučovat do jediné veřejné zakázky plnění naplňující společnou hospodářskou nebo technickou funkci.

Ze sloučení normy upravující určení předpokládané hodnoty částí jedné veřejné zakázky na stavební práce a služby do čl. 5 odst. 8 směrnice 2014/24 lze odvodit úmysl zákonodárce zohlednit podobnost postupu při určování předmětu jedné veřejné zakázky na stavební práce a služby, jak již bylo predestřeno v judikatuře SDEU.

Naopak relativní odlišnost postupu určení předmětu jedné veřejné zakázky na dodávky, a potažmo předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky dělitelné na části, lze spatřovat v samostatné úpravě čl. 5 odst. 9 směrnice 2014/24, a též v užití odlišného přívlastku „podobné“, jež ve vztahu k dodávkám akcentuje důležitost zohlednění věcné souvislosti posuzovaných plnění.

U všech druhů plnění lze dovést úmysl zákonodárce akcentovat prvek „předvídatelnosti“ skrze užití přívlastku „zamýšlené“ ve vztahu ke stavebním pracím a službám, či užití slova „záměr“ ve vztahu k dodávkám.

Zákonodárce zároveň ve vztahu ke všem druhům zadávacích řízení ve srovnání s úpravou ve směrnici 2004/18 upouští od výslovně normativně zakotveného časového prvku, tj. užití přívlastku „současného“ v související normě upravující stanovení předpokládané hodnoty částí veřejné zakázky, resp. veřejné zakázky rozdělené na části. Též tento postup je souladný s ustáleným závěrem judikatury SDEU, podle kterého je časová souvislost ve vztahu k posouzení jedné veřejné zakázky kritériem podpurným, nikoliv primárním.

Nově je na rozdíl od dikce směrnice 2004/18 ve směrnici 2014/24 upraveno dělení veřejných zakázek na části v samostatném článku nad rámec norem souvisejících s předpokládanou hodnotou veřejné zakázky, a to za účelem důrazu na podporu malých a středních podniků v procesu unijního veřejného zadávání.

Platí tedy, že směrnice 2014/24 ve vztahu ke všem druhům plnění (v čl. 5 odst. 8 a 9) stanoví, že v případě rozdělení veřejné zakázky na části je zadavatel povinen při výpočtu předpokládané hodnoty vzít v úvahu souhrnnou hodnotu všech těchto plnění, a teprve tu porovnávat s finančními limity určujícími, zda předmětná veřejná zakázka spadá do působnosti směrnice či nikoliv. Obcházení naposledy citované normy je navíc výslovně zakázáno čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24.

Dělení veřejných zakázek na části je tudíž v obecné rovině dle unijní zakázkové úpravy žádoucí a přípustné, za nepřípustnou formu dělení se považuje jednání zadavatele, který veřejnou zakázku rozdělí, avšak zároveň v rozporu s čl. 5 odst. 8 a 9 a čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24 neseče předpokládanou hodnotu posuzovaných plnění, tím sníží hodnotu takového plnění a vyloučí jej z působnosti směrnice 2014/24.

Ze souvisejících názorů odborné veřejnosti lze upozornit na myšlenku Arrowsmith, která *de facto* navrhuje za jedinou veřejnou zakázku považovat taková plnění, jež přesahují příslušné finanční limity, a jež zároveň mohou v souhrnu zaujmout pozornost jediného dodavatele. Tento úhel pohledu představuje zajímavou úvahu korespondující s pojetím konceptu relevantního trhu v rámci příbuzné disciplíny soutěžního práva *stricto sensu*, obzvláště pak s ohledem na povýšení soutěžní zásady na základní zásadu veřejného zadávání.

Trend upevňování prvku soutěže v zakázkovém právu by se ve vztahu k doktríně jedné veřejné zakázky dal zohlednit také závěrem, že pro účely předmětného není relevantní pouze charakter souboru posuzovaných plnění a vzájemný vztah těchto plnění, nýbrž čím dál více také „vztah“ těchto plnění s trhem, na němž ho zadavatel bude poptávat.

## ZÁVĚR

Spolu se silícím významem hospodářské soutěže v unijní zakázkové úpravě posilují též argumenty pro efektivní zajištění otevřené hospodářské soutěže u těch plnění, která v souladu se směrnicí 2014/24 spadají do její působnosti, a tedy potažmo též pro efektivní aplikaci norem zakazujících nepřipustné dělení veřejných zakázek.

Ačkoliv se přesné znění v této práci zkoumané normy v průběhu posledních desetiletí měnilo, podstatný normativní posun můžeme sledovat pouze ve vztahu k formě požadovaného zavinění. Gramatickým výkladem a historickou komparací je možné nalézt i další odrazy závěrů související judikatury SDEU v současném znění čl. 5 směrnice upravující pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty, jak bylo poukázáno ve shrnutí poslední kapitoly této práce. Jedná se však o změny ve velmi jemných nuancích, o nichž zároveň není pojednáno ani v jedné ze zásadních publikací zabývajících se unijním zakázkovou právní úpravou. Vystává tedy otázka, do jaké míry jsou tyto nuance zohledněny v transponovaných kodexech členských států. Odpověď na tuto otázku by si jistě zasloužila být předmětem dalšího výzkumu.

Platí tedy, že i přes velmi opatrné pokusy zákonodárce směřující k objasnění dané problematiky v literě související směrnice, předmětná matérie zůstává na úrovni unijní legislativy do dnešního dne podstatně nejednoznačná.

Zásadní a mnohem jasnější vodítka pro relevantní výklad lze však nalézt v související rozhodovací praxi Soudního dvora EU a také v soft law pramenech vytvářených Evropskou komisí.

V úvodu práce byla stanovena hypotéza, že „Ze sekundárního práva EU a relevantní judikatury SDEU jsou jasně seznatelná pravidla pro určení jedné veřejné zakázky podmiňující jednání zadavatele souladné se zákazem nepřipustného dělení ve smyslu čl. 5 odst. 3 směrnice 2014/24.“ V návaznosti na provedenou analýzu lze dojít k závěru, že související pravidla v sekundárním právu EU, i přes existující judikaturu SDEU a seznatelnou snahu zákonodárce, zůstávají nejasná. Ačkoliv SDEU mnohé sporné otázky vyjasnil, nevyjádřil se dosud ke všem relevantním problémům souvisejícím se stanovením předmětu jedné veřejné zakázky, zejména ve vztahu k jedné veřejné zakázce na dodávky. Stanovenou hypotézu tudíž není možné potvrdit.

Ve vztahu k doporučením souvisejícím s posouzením stanovené hypotézy je možné jednoznačně dojít k závěru, že je třeba ve vztahu ke zkoumané problematice dále usilovat o větší právní jistotu zadavatelů.



Ačkoliv za příčinou daných nejasností je třeba vidět nemožnost přesné právní úpravy z důvodu bezmezní variability plnění, jež jsou předmětem potřeb unijních zadavatelů poptávaných a nakupovaných v zadávacích řízeních, na základě provedené analýzy nemůže být pochyb o potřebě usilovat alespoň o zlepšení stávajícího stavu.

Ideálně by se nabízelo jasnější pravidla stran určení jedné veřejné zakázky a potažmo zákazu nepřipustného dělení vtělit přímo do zadávací směrnice. Avšak s ohledem na náročnost zákonodárského procesu se podstatně reálnější a rychlejší formou zvýšení právní jistoty jeví např. vydání souvisejícího interpretačního sdělení Evropské komise (po vzoru interpretačního sdělení 2006/C 179/02<sup>188</sup>, jež objasnilo dlouho nejasná pravidla týkajících se zadávání veřejných zakázek spadajících mimo působnost unijních směrnic). Takový dokument by nepodléhal administrativně a technicky velmi náročnému procesu přijetí, zároveň by zadavatelům poskytl zásadní vodítka při jejich každodenní činnosti, a stávající problém s nejasností pravidel spjatých s určením jedné veřejné zakázky by mohl pomoci nasměrovat správným směrem pro případné budoucí unijní, a potažmo národní novelizace souvisejících úprav. Nejdůležitějším aspektem vydání takového interpretačního sdělení, či případně v budoucnu přijetí novelizace předmětné úpravy, by byla skutečnost, že by se nadále aktuální nejasnost souvisejících norem nekladla k tíži zadavatelům, jak je tomu nyní.

Ve vztahu k doporučením navazujícím na stanovenou hypotézu se také domnívám, že k přispění právní jistoty zadavatele při stanovování předmětu jedné veřejné zakázky by přispělo, kdyby unijní pravidla objasnila některé terminologické nejasnosti, zejména s ohledem na veřejné zakázky o více plněních, a taktéž postavila najisto rozdíl mezi rozdělením veřejné zakázky na části v rámci jejích vnitřních hranic a zákazem nepřipustného dělení, tj. zaměnění vnitřních hranic veřejné zakázky za hranice vnější.

Cílem této práce bylo též zodpovědět otázku: „Jaká jsou ze sekundární unijní právní úpravy a relevantní judikatury SDEU seznatelná pravidla pro určení jedné veřejné zakázky?“

Pro samotnou definici jedné veřejné zakázky není na základě závěrů provedené analýzy pochyb o tom, že by pro úpravu definice jedné veřejné zakázky bylo nutné zvolit postup zvláštní úpravy

---

<sup>188</sup> Interpretační sdělení komise ze dne 1. 8. 2006 o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02). *Evropská Komise*. 2006. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801(01)&from=EN)

souvisejících pravidel ve třech kategoriích pro každý druh plnění veřejné zakázky, či ve dvou kategoriích, tj. zvláště pro i) stavební práce a služby a ii) dodávky. Osobně bych se přikláněla spíše k možnosti druhé, tj. k úpravě dvou kategorií.

Podstatný posun lze sledovat v souvisejícím výkladu Komise, jež nalezneme v Příručce ke směrnici 2014/24. Komise zde zdůrazňuje, že při stanovování předmětu jedné veřejné zakázky není určující, „co“ zadavatel poptává, ale „k čemu“ to, co poptává, má sloužit, resp. „jakou potřebu zadavatel danou veřejnou zakázkou naplňuje“. Takovou potřebou může být dosažení určitého cíle, případně výkon určité činnosti. Tedy, Komise zde navrhuje, že předmětem veřejné zakázky není potřeba zadavatele po výrobku nebo službě, nýbrž, že zadavatelovou potřebou je, „k čemu“ tento výrobek nebo službu potřebuje. Jinými slovy, potřebou zadavatele je účel neboli funkce poptávaného plnění, nikoliv plnění samotné, a tento účel neboli funkce zároveň presumuje, jaká všechna plnění je třeba zahrnout do jediné veřejné zakázky. Tento závěr akcentující funkční hledisko je ostatně souladný s ustálenou judikaturou SDEU.

Na základě v této práci provedeného výzkumu legislativy, pramenů soft law i judikatury SDEU lze uzavřít, že ve vztahu ke všem druhům veřejných zakázek lze postavit na jisto, že pro určení předmětu jedné veřejné zakázky je primárním a určujícím kritériem společné funkce, a že všechna ostatní kritéria (např. kritéria společné místní a časové souvislosti) představují kritéria toliko podpůrná.

Ve vztahu k veřejným zakázkám je možné odpověď dále specifikovat, a to způsobem, že zásadním a primárním kritériem určení jedné veřejné zakázky na stavební práce a služby je společná technická funkce či společná ekonomická funkce posuzovaných plnění, při zohlednění prvku předvídatelnosti těchto plnění. Ve vztahu k určení předmětu jedné veřejné zakázky na dodávky je možné nad rámec uvedeného specifikovat, že je třeba při posuzování společné funkce brát větší zřetel na její složku věcné souvislosti, rovněž při zohlednění prvku předvídatelnosti.

Za podstatné však považuji také objasnění zdánlivě sekundární skutečnosti objasňující, která kritéria je třeba při výkladu relevantních ustanovení primární a která podpůrná. Tento krok je podle mého názoru krokem téměř nezbytným, neboť např. v českém právním prostředí by mohl mít výrazně pozitivní vliv na praxi zadavatelů i orgánů přezkumu, zejména s ohledem zásadu hospodárnosti související s činností zadavatelů i orgánů přezkumu. Odlišením kritérií primárních a podpůrných by se totiž mohlo ušetřilo mnoho času všech dotčených subjektů, také s ohledem na absenci povinnosti zabývat se kritérii podpůrnými za předpokladu, že nejsou naplněna kritéria

primární. Ostatně, v současném znění § 18 odst. 2 ZZVZ se hledisko společné časové souvislosti objevuje, vedle hlediska funkčního celku, jako hledisko primární, nikoliv podpůrné.

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## I. Seznam použité literatury

- AQUILINA, Douglas. The valuation of contracts for the purposes of the EU Public Contracts Directive: *Public Procurement Law Review*. 2018, (1), 1-32. ISSN 0963-8245. Dostupné z: [westlaw.co.uk](http://westlaw.co.uk) [právní informační systém].
- ARROWSMITH, Sue et al. *EU Public Procurement Law: An Introduction* [online]. 2011. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>
- ARROWSMITH, Sue. *The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK. Volume 1* 3rd ed. London: Sweet & Maxwell, 2014, 345 s. ISBN 978-0-421-9669-1
- BOVIS, Christopher. *Research Handbook on EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016. ISBN: 978-1-78195-325-9.
- BOVIS, Christopher. The principles of public procurement regulation. In: *Research Handbook on EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016. s. 35-59. ISBN: 978-1-78195-325-9.
- BROWN, Adrian. A note on Case C-16/98, Commission v France. *Public Procurement Law Review*. 2012, (4). S. 24-26. ISSN 0963-8245. S. 26. In: [westlaw.co.uk](http://westlaw.co.uk) [právní informační systém].
- BROWN, Adrian. A note on Case C-16/98, Commission v France. *Public Procurement Law Review*. 2012, (4). 24-26. ISSN 0963-8245. Dostupné z: [westlaw.co.uk](http://westlaw.co.uk) [právní informační systém].
- BROWN, Adrian. The Court of Justice rules that a series of contracts for architectural services constituted a single procurement for the purpose of the financial thresholds of Directive 2004/18: Commission v Germany (C-574/10). 2012, *Public Procurement Law Review*. 2001, (1). 160-164. ISSN 0963-8245. Dostupné z: [westlaw.co.uk](http://westlaw.co.uk) [právní informační systém].
- DVOŘÁK, David. MACHUREK, Tomáš. NOVOTNÝ, Petr. ŠEBESTA, Milan et al. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: komentář*. 2. vydání. In: Beck-online [právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2022. Velké komentáře. [cit. 2022-05-02]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>
- HERRERA ANCHUSTEGUI, Ignacio. Division into lots and demand aggregation – extremes looking for the correct balance? In: SKOVGAARD OLYKKE, Grith. SANCHEZ-GRAELLS, Albert. *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules*. Cheltenham, UK/Northampton, USA: Edward Elgar, 2016. s. 125-145. ISBN ISBN: 978-1-78536-180-7
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-366-7.
- JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 4. vydání. In: Beck-online [právní informační systém]. Praha: C.H. Beck, 2014. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-505-3. S. 54. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

- MACEK, Ivo. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: praktický komentář s judikaturou*. Praha: Leges ve spolupráci s Codexis publishing, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-171-7.
- RAUS, D. Dělení veřejných zakázek a jejich zadávání po částech. *Právní rádce* [online]. 2008. [cit. 2022-04-01]. Dostupné z: <https://pravniciradce.ihned.cz/c1-23003230-deleni-verejnych-zakazek-a-jejich-zadavani-po-castech>
- SANCHEZ-GRAELLS, Albert. *Public procurement and the EU competition rules*. Second edition. Oxford: Hart publishing, 2015. ISBN 978-1-78225-999-2.
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-334-9.
- TICHÝ, Luboš, Arnold RAINER, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.
- TREPTE, Peter. *Regulating Procurement.: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2005. ISBN 978-0-19-826775-1.

## II. Seznam použitých internetových zdrojů

- ASMAN, David. *Minding Other People's Business*. *FoxNews.com* [online]. 2007. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.foxnews.com/story/minding-other-peoples-business>
- Interpretační sdělení komise ze dne 1. 8. 2006 o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02). *Evropská Komise*. 2006. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801(01)&from=EN)
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek, KOM/2011/0896 v konečném znění – 2011/0438 (COD). [online]. [cit. 2022-04-03]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0896&from=EN>
- Pokyny k zadávání veřejných zakázek určené aplikujícím odborníkům. Jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů. *Evropská komise*. 2018 [online]. [cit. 2022-04-01]. ISBN 978-92-79-84048-7. Dostupný z: <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/1f1c8329-c2c8-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-cs>
- Public Procurement Guidance for Practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds. *European Commission*. [online]. 2015. [cit. 2022-04-01]. ISBN 978-92-79-51749-5. Dostupný z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_public\\_proc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf)
- Public Procurement Indicators 2018. *European Commission*. 2021. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48156>
- Public procurement. *European Commission*. 2017. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)
- Rozhodnutí komise C(2019) 3452 final, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Uníí v rámci sdíleného řízení

v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek ze dne 14. 5. 2019. [online]. 2022. [cit. 2022-03-01]. Dostupný z: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2019\)3452\\_1/de00000000101923?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2019)3452_1/de00000000101923?rendition=false)

Sněmovní tisk č. 637/0., příloha vládního návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek – Kompatibilita s právem EU (Rozdílová tabulka návrhu předpisu ČR s legislativou EU). *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky*. 2015 [online]. [cit. 2022-04-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122293>

Sněmovní tisk č. 637/0., příloha vládního návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek – „Návrh zákona včetně důvodové zprávy“. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky*. 2015 [online]. [cit. 2022-04-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=122292>

Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020 [online]. Praha: *Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor národních a EU informačních systémů*, 2021 [cit. 2022-04-03]. ISBN 978-80-7538-349-5. Dostupné z: <https://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2013/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-o-stavu-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zek-v-%C4%8CR-za-rok-2020.pdf>

Zadávání veřejných zakázek: Praktická příručka, jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, určená odborníkům z praxe. *Evropská komise*. 2015 [online]. [cit. 2022-04-01]. ISBN 978-92-79-51751-8. Dostupný z: <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/10ff9bee-ca41-11e5-a4b5-01aa75ed71a1/language-cs>

Zlepšování právní úpravy: Proč a jak. *Evropská komise* 2022. [online]. [cit. 2022-04-02]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_cs)

### III. Seznam použitých právních předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Smlouva o Evropské unie, konsolidované znění.

Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění.

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 40/2004 Sb. o veřejných zakázkách.

Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách.

Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek.

Nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek.

Směrnice Rady 71/304/EHS ze dne 26. července 1971 o odstranění omezení volného pohybu služeb v souvislosti s veřejnými zakázkami na stavební práce a se zadáváním veřejných zakázek na stavební práce zhotovitelům jednajícím prostřednictvím zastoupení nebo poboček.

Směrnice Rady 71/305/EHS ze dne 26. července 1971 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, naposledy pozměněná směrnicí 89/440/EHS.

Směrnice Rady 77/62/EHS ze dne 21. prosince 1976 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky, naposledy pozměněná směrnicí 88/295/EHS.

Směrnice Rady 88/295/EHS ze dne 22. března 1988 mění směrnicí 77/62/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky.

Směrnice Rady 89/440/EHS ze dne 18. července 1989 mění směrnicí 71/305/EHS o koordinaci řízení zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

Směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby.

Směrnice Rady 93/36/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky.

Směrnice Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

Směrnice Rady 93/38/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/52/ES ze dne 13. října 1997, kterou se mění směrnice 92/50/EHS, 93/36/EHS a 93/37/EHS, které koordinují postupy při zadávání veřejných zakázek na služby, dodávky a stavební práce. Úřední věstník Evropských společenství.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí.

Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18.

Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

#### **IV. Seznam použité judikatury**

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1980, C-810/79, EU:C:1980:228.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 1993, Evropská komise v. Danske królovství, C-243/89, EU:C:1993:257.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. dubna 1996, Komise v. Belgie, C-87/94, EU:C:1996:161.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 1998, Gemeente Arnhem a Gemeente Rheden proti BFI Holding BV, C-360/96, EU:C:1998:525.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2000, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice, C-16/98, EU:C:2000:541.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2000, Telaustria, C-324/98, EU:C:2000:669.

Usnesení Soudního dvora ze dne 3. prosince 2001, Bent Moustén Vestergaard proti Spøttrup Boligselskab. C-59/00, EU:C:2001:654.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. října 2005, Storebaelt, C-243/89, EU:C:2005:605.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. října 2005, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice, C-264/03, EU:C:2005:620.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 2005. Komise Evropských společenství proti Italské republice, C-187/04 a C-188/04, ECLI:EU:C:2005:652.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 17. února 2009, č. j. S321/2008/VZ-1071/2009/540/PVé.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 2012., Evropská komise v. Spolková republika Německo. C-574/10, U:C:2012:145.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. května 2012, Evropská komise v. Nizozemské království, C-368/10, EU:C:2012:284.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2019, č. j. 4 Afs 211/2016–40.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. listopadu 2020, č. j. 30 Af 16/2019–48.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 2021, Rad Service Srl Unipersonale proti Del Debbio SpA, C-210/20, EU:C:2021:445.



# Nepřípustné dělení veřejné zakázky v unijní právní úpravě a judikatuře SDEU

## ABSTRAKT

Evropské právo veřejných zakázek si klade za cíl zajistit otevřenou soutěž na trhu veřejných zakázek pro účely dosažení vnitřního trhu EU. Působnost zakázkové legislativy je v závislosti na předpokládané hodnoty pořizovaného plnění stanovena finančními limity specifikovanými v příslušné směrnici 2014/24/EU. V přímém rozporu s účelem unijní zakázkové legislativy je protiprávní jednání zadavatelů spočívající v nepřípustném dělení veřejných zakázek na stavební práce, služby a dodávky, v jehož důsledku je snížena předpokládaná hodnota daného plnění a dané plnění je tak vyloučeno z působnosti této směrnice.

Článek 5 odst. 3 směrnice 2014/24 upravuje zákaz nepřípustného dělení veřejné zakázky. Obdobná úprava je obsažena již v prvních směrních upravujících veřejné zadávání evropských zadavatelů ze 70. let 20. stol. Citovaný odstavec nicméně výslovně neupravuje, na základě jakých kritérií mají zadavatelé stanovit předmět jedné veřejné zakázky tak, aby se nedopustili jednání odporujícímu uvedenému článku směrnice.

Tato práce si klade za cíl provést analýzu sekundární unijní právní úpravy související s nepřípustným dělením veřejné zakázky, včetně pramenů soft law a odborné literatury, jakož i navazující judikatury SDEU, a to za účelem posouzení jasnosti těchto pravidel a nalezení odpovědi na otázku, jaká kritéria musí evropský zadavatel při určování předmětu jedné veřejné zakázky dodržovat.

## KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné zakázky; nepřípustné dělení veřejné zakázky; část veřejné zakázky; předpokládaná hodnota veřejné zakázky

# **Artificial splitting of a public contract under EU legislation and CJEU case law**

## **ABSTRACT**

The EU public procurement law aims to ensure open competition in the public procurement market for the purpose of achieving the EU internal market. The scope of procurement legislation based on the estimated value of a contract is set by the financial thresholds specified in the relevant Directive 2014/24/EU. In direct breach to the purpose of EU procurement legislation is artificial splitting of a public contract conducted by a contracting authority resulting in lowering the estimated value of procured works, services and supplies, and thus excluding them from the scope of the Directive.

Article 5(3) of Directive 2014/24 prohibits artificial splitting of a public contract. Similar provisions were part of first procurement directives from the 1970s. However, the relevant paragraph does not explicitly regulate what are the exact criteria that contracting authorities should take into consideration while determining the subject matter of a single public contract in order not to violate the prohibition of artificial splitting of a contract.

The aim of this thesis is to analyse the secondary EU legislation relevant to prohibition of artificial splitting of a public contract, including soft law and relevant doctrine, as well as the related CJEU case law, in order to evaluate the clarity of those rules and to find an answer to the question of what criteria a European contracting authority must follow when determining the subject-matter of a single public contract.

## **KEYWORDS**

Public Procurement; Artificial Splitting; Division into Lots; Contract value