

Zastupitelstvo města Příbram dne 18.06.2025

Dodatek k materiálu vedeného pod č. 3 s názvem:

Předložení návrhu postupných právních kroků pro spolupráci města Příbram se společností Praktik Pb, s. r. o., při rekonstrukci a provozování objektu č. p. 387 v Příbrami VII.

Předkládá: Mgr. Žaneta Vaverková, vedoucí Odboru správy majetku

Odbor správy majetku tímto předkládá Zastupitelstvu města Příbram doplnění k shora uvedenému materiálu. Toto doplnění bylo zasláno ze strany žadatele v mezidobí mezi odevzdáním materiálu a konáním Zastupitelstva města Příbram.

Společnost Frank Bold Advokáti s.r.o. ve svém doplnění ze dne 10.06.2025 žádá o zařazení přílohy - Právní stanovisko k domu lékařů z pohledu ZZVZ ze dne 11.11.2024, které se týká otázek zákona o zadávání veřejných zakázek, k výše uvedenému materiálu.

Příloha: Doplnění společnosti Frank Bold Advokáti s.r.o.

Zpracovala: Jana Vašková

Právní stanovisko k domu lékařů z pohledu ZZVZ

Klient: Město Příbram

Datum: 11.11.2024

Zadání: Posouzení záměru společnosti Praktik Pb s.r.o. při rekonstrukci, prodeji a nájmu budovy pro provoz ordinací lékařů z pohledu zákona o zadávání veřejných zakázek

Zpracovali: Mgr. Petr Bouda
JUDr. Tomáš Pokorný

1. Účel stanoviska:

Účelem tohoto stanoviska je posouzení možné aplikace pravidel zákona o zadávání veřejných zakázek na níže popsanou zamýšlenou spolupráci města Příbram s obchodní společností Praktik Pb s.r.o.

2. Manažerské shrnutí:

Spolupráci města Příbram se společností Praktik Pb s.r.o. nelze rozdělit na jednotlivé dílčí kroky a ty následně posuzovat samostatně z pohledu zákona o zadávání veřejných zakázek. Při komplexním posouzení zamýšlené spolupráce existuje riziko, že by Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dospěl k závěru, že výstavba půdních jednotek na základě smlouvy o výstavbě měla být řešena buď v zadávacím řízení na stavební práce, nebo jako koncese na stavební práce.

V případě, že město Příbram nebude mít „rozhodující vliv“ na podobu půdních jednotek, není nutné postupovat podle pravidel ZZVZ. Za „rozhodující vliv“ se považuje situace, kdy zadavatel nemá specifické požadavky na výstavbu, ale definuje ji pouze obecně, jako např. „výstavba tří jednotek s nebytovou funkcí“.

Současně pokud by hodnota stavebních prací nepřesáhla částku 6 milionů korun pro případ veřejné zakázky na stavební práce, případně 20 milionů korun pro případ koncese, nebude nutné vypisovat koncesní řízení/veřejnou zakázku, neboť nebude splněn limit pro takový postup.

3. Popis záměru:

- 3.1. Popis zamýšlené spolupráce je obsažen v dopisu ze dne 14. 10. 2024 právního zástupce společnosti Praktik Pb s.r.o. IČO: 04413369 (dále jen „Investor“) adresovaný městu. Podle předaného popisu má město Příbram a Investor spolupracovat na rekonstrukci budovy, která bude ve vlastnictví města Příbram. Spolu s budovou nabude město Příbram vlastnictví rovněž k pozemku či pozemkům, na kterých je budova umístěna. V dopise je navrženo rozdělení prací a dalších kroků smluvních stran vedoucích k vytvoření budovy rozdělené na jednotky se dvěma spoluvlastníky, kdy Investor bude využívat část městem Příbram pronajatých prostor (jednotek) sám a část bude pronajímat nebo dávat do podnájmu. Město Příbram tak bude mít zrekonstruovanou budovu rozdělenou na jednotky, kterou bude spoluvlastnit a bude mít příjem z pronájmu „svých“ jednotek.
- 3.2. Dopis výslovně zmiňuje neaplikaci koncese ve smyslu § 174 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), na navrženou dohodu Investora a města Příbram, přičemž se vychází z předpokladů že:
 - Investor nebude městu Příbram poskytovat v rámci rekonstrukce budovy jakékoliv stavební práce;
 - Město Příbram nezadá Investorovi poskytnutí jiných činností, které by jinak provozovalo samo město Příbram;
 - Na Investora přejde riziko pronajimatelnosti budovy, které podstatně sníží tím, že sám bude „podstatnou část“ budovy využívat;
 - Město Příbram nebude Investorovi k žádnému okamžiku cokoliv hradit, a to ani při renovaci budovy, ani kdykoliv poté. Přitom aby se jednalo o veřejnou zakázku, musí

zadavatel (tedy město Příbram) být tou stranou, která vynakládá peněžité prostředky za poskytnuté dodávky, služby či stavební práce.

- 3.3. Dopis uvádí, že za těchto předpokladů dohoda nesplňuje znaky veřejné zakázky, tudíž nesplňuje ani znaky koncese, a to ani na stavební práce, ani na služby.

4. Analýza navrhované spolupráce:

- 4.1. Úvodem této analýzy je nutné zdůraznit, že z pohledu ZZVZ se bude celá navrhovaná spolupráce s Investorem **posuzovat jako jeden celek**. Z této premisy také vychází níže uvedené posouzení. Není tedy možné, resp. z právního pohledu bezpečné, posuzovat samostatně otázku ne/aplikace ZZVZ na jednotlivé dílčí kroky zamýšlené spolupráce, jak je to činěno v předloženém dopise.
- 4.2. Za problematické místo zamýšlené spolupráce považujeme záměr uzavřít smlouvu o výstavbě. Podstata této smlouvy je „**závazek stran podílet se společně na výstavbě za účelem zřízení jednotek**“ ve smyslu § 1170 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“), **na základě které dojde k vytvoření jednotek** ve smyslu § 1159 OZ,¹ tedy prostorově oddělené části budovy a podílu na společných částech budovy a na pozemku, na němž se budova nachází. **Město Příbram tak převede vlastnické právo – které má k celé budově – v rozsahu vlastnictví jednotek (a podílu na společných částech budovy a pozemku) na Investora, který se stane spoluvlastníkem**. Navíc **jde v případě jednotek o převod vlastnického práva k nemovitostem** (jednotky jsou nemovitosti), **které teprve vzniknou**, takže je vyloučena aplikace výjimky v § 29 odst. 1 písm. h) ZZVZ (která se podle § 174 odst. 1 ZZVZ uplatní i u koncesí).²
- 4.3. **Koncesí na stavební práce** v § 174 odst. 2 ZZVZ **se rozumí uzavření úplatné smlouvy, kterou zadavatel zadá poskytnutí činnosti podle § 14 odst. 3 ZZVZ dodavateli, přičemž protiplnění zadavatele spočívá** (zcela nebo i jen zčásti) **v právu dodavatele brát užitky vyplývající z provozování stavby**, která je předmětem koncese (resp. která je výsledkem poskytnutých stavebních prací), nebo v tomto právu společně s platbou, **a kterou zadavatel přenáší na dodavatele provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z provozování stavby**. Podle § 174 odst. 4 ZZVZ pak platí **vyvratitelná právní domněnka, že k přenosu provozního rizika došlo, pokud dodavateli za běžných tržních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese**. Může se jednat o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Může se jednat i o částečný přenos provozního rizika, pokud část provozního rizika přenesená na dodavatele zahrnuje skutečné vystavení výkyvům trhu tak, aby případné odhadované ztráty dodavateli nebyly pouze zanedbatelné.
- 4.4. Z dosud uvedeného plyne, že **koncese** (stejně jako veřejná zakázka) **vyžaduje uzavření úplatné smlouvy** – tento znak sice vylučuje bezúplatné smlouvy, avšak v nyní řešené situaci

¹ Lhostejno, zda jde o bytové či nebytové prostory, viz § 1158 odst. 2 OZ.

² Veřejnou zakázku není nutné zadat v zadávacím řízení, pokud jejím předmětem je nabytí, nájem nebo pacht existující věci nemovité nebo s ní souvisejících věcných práv.

je **dohoda mezi Investorem a městem Příbram tvořena několika smluvními typy** - smlouvou o výstavbě a smlouvou o nájmu (nebytových) prostor, případně další (vytvoření projektové dokumentace a její bezúplatné poskytnutí městu Příbram), dokonce i uzavření smlouvy o smlouvě budoucí může být veřejnou zakázkou, resp. koncesí, přičemž z hlediska aplikace ZZVZ bude na všechny smlouvy nahlíženo jako na jeden celek. **Úplata nemusí spočívat v peněžitém plnění** města Příbram (tedy v jeho přímém peněžitém závazku), **ale v poskytnutí jakéhokoliv penězi ocenitelného protiplnění**, např. plněním v naturální formě, poskytnutím protislužby, **převedením vlastnického práva** apod.

4.5. Co se zadání poskytnutí stavebních prací (v případě koncese na stavební práce) nebo zadání poskytnutí služeb (v případě koncese na služby), z dopisu vyplývá, že:

- **Investor na své náklady zajistí vytvoření projektové dokumentace** pro rekonstrukci všech prostor budovy. Toto lze – v kontextu celé dohody mezi Investorem a městem Příbram – brát jako zadání služeb;
- **Město Příbram zajistí „na vlastní náklady ve spolupráci s Investorem“ rekonstrukci budovy vyjma půdních prostor.** Z dopisu vyplývá, že tuto rekonstrukci nebude provádět Investor, a současně **není uvedeno, v čem má spolupráce Investora s městem Příbram spočívat.**
- **Investor zajistí rekonstrukci půdních prostor budovy.** Minimálně v tomto rozsahu tak Investor „poskytne“ městu Příbram stavební práce (není relevantní, že reálně bude stavební práce pro Investora vykonávat třetí osoba), a to na základě „zadání“ v dohodě uzavřené mezi Investorem a městem Příbram.³
- **Dojde k rozdělení celé budovy na jednotky.** Ty v budově budou muset být vytvořeny, z dopisu není jasné, zda k tomu dojde současně s rekonstrukcí nebo ne. Kromě toho je otázkou, jak bude rekonstrukce budovy fakticky probíhat – v dopise navržené řešení předpokládá provádění rekonstrukce budovy paralelně jak Investorem, tak městem Příbram, což může vést k tomu, že v budově budou v jeden okamžik provádět stavební práce dva dodavatelé, pokud se ovšem Investor ani město Příbram nerozhodnou provádět rekonstrukční a stavební práce svépomocí.
- **V dopise je uvedeno, že Investor od města Příbram „odkoupí“ půdní prostory.** V uvozovkách je slovo „odkoupí“ proto, že ve skutečnosti o žádný odkup nejde. Uzavření smlouvy o výstavbě ve smyslu § 1170 an. OZ je zvoleno právě proto, že **záměrem města Příbram je „prodat“ půdní prostor budovy, přičemž na tuto situaci nelze použít kupní smlouvu** (protože by se převáděl pouze ideální spoluvlastnický podíl na budově), **současně je jeho záměrem zajistit finance na rekonstrukci budovy** (což vyplývá z návrhu na úhradu výše nájmu jednotek vlastněných městem Příbram za dobu 5 let předem, právě za účelem rekonstrukce budovy), **a konečně zajistit, že jednotky vlastněné městem Příbram budou pronajímány, a tedy využívány** (tedy zisk z pronájmu těchto jednotek), **přičemž to bude Investor a nikoli město Příbram, kdo ponese podnikatelské riziko spojené s hledáním podnájemníků**, neboť jediným nájemníkem jednotek v budově bude právě Investor. Ostatně v dopise je výslovně uvedeno, že město Příbram se nebude podílet na podnikatelské činnosti Investora, kterou je provozování zdravotnického zařízení a podnájem.

³ „Předmětem koncesí na stavební práce tak zpravidla bude zhotovení stavby (případně včetně projektové činnosti, tedy systémem Design&Build), z povahy věci méně často provádění určitých stavebních činností bez zhotovení stavby.“ Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1140. To platí jak o rekonstrukci, tak o vytvoření jednotek.

- 4.6. **Co se týká protiplnění ve formě braní užitků z provozování budovy Investorem, to je dáno zcela jednoznačně v případě jednotek, jejichž výlučným vlastníkem bude Investor.** V případě jednotek pouze pronajatých Investorovi městem Příbram však tento znak bude splněn rovněž – právní úprava koncese nevylučuje, aby dodavatel hradil zadavateli (město Příbram) nájemné jako platbu za možnost jednotky, resp. budovu, užívat a brát užitky z tohoto užívání vyplývající.⁴
- 4.7. **Co se týká přenosu podnikatelského rizika,** lze souhlasit s dopisem, že toto riziko je sníženo, zejména s ohledem na fakt, že rekonstrukce části budovy provede město Příbram na svůj účet (na druhou stranu k tomu využije Investorem dopředu uhrazené nájemné, což riziko na straně Investora zase zvyšuje). Nicméně i malé podnikatelské riziko může k naplnění tohoto znaku postačovat, pokud jej Investor ponese zcela nebo z významné části.⁵
- 4.8. **Z dosud uvedeného vyplývá, že dohoda mezi Investorem a městem Příbram může naplnit znaky koncese. I v případě, že by zde nedošlo k přenesení rizika, by se mohlo jednat o veřejnou zakázku na stavební práce, a to i za předpokladu, že by město Příbram neposkytlo Investorovi úplatu – postačovalo by totiž naplnění definice veřejné zakázky na stavební práce ve smyslu § 14 odst. 4 ZZVZ.** Podle naposled uvedeného ustanovení totiž platí, že „bez ohledu na právní formu spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem se za veřejnou zakázku na stavební práce považuje rovněž zhotovení stavby odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem, přičemž za odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem se považuje stavba, u níž má zadavatel rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.“ **V nyní řešeném případě je tedy nutné vyhodnotit, zda je dán rozhodující vliv města Příbram na druh i projekt stavby nových půdních jednotek.** Pokud by město Příbram neuplatnilo žádný vliv a ve smlouvě o výstavbě by bylo souhlasilo s vybudováním jednotek **vymezených obecně, např. jen co do jejich počtu a způsobu využití, pak by se o zadání stavebních prací podle ZZVZ nejednalo.**
- 4.9. **V dopise navržený model spolupráce Investora a města Příbram vyžaduje jiné řešení, které by bylo souladné se ZZVZ, přičemž navrhuje dvě níže popsané varianty: formu spolupráce bez založení SPV a se založením SPV.** Pod zkratkou SPV rozumíme společnost zvláštního určení (neboli „single purpose vehicle“). SPV má v uvažovaných modelech roli společnosti, nově vytvořené za účelem provozu a správy budovy. Jako vhodná právní forma pro takovou společnost zvláštního určení přichází v úvahu společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost. Při zohlednění spolupráce mezi městem Příbram a Investorem by měla povahu obchodní korporace (tj. s.r.o., a.s., ev. družstva), jejíž podíly by byly dle míry majetkové účasti rozděleny mezi město a Investora, nebo dohodnutého vkladu oběma smluvními stranami.

⁴ Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1140.

⁵ „V rozsudku C-206/08 WAZV Gotha řešil SD EU otázku, zda postačí, pokud je riziko převzaté koncesionářem velmi omezené díky veřejnoprávním podmínkám, za nichž je příslušná služba zajišťována (typicky provozování vodovodů a kanalizací). Závěr SD EU byl takový, že o koncesi se jedná i za této situace, a to za předpokladu, že koncesionář uvedené malé riziko převzal zcela nebo z podstatné části.“ Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1141.

5. Návrh dalšího postupu:

Forma spolupráce bez založení SPV

- 5.1. Nejjednodušším řešením je tzv. společné zadání veřejné zakázky ve smyslu § 7 ZZVZ, kdy město Příbram spolu s Investorem budou zadávat veřejnou zakázku na stavební práce, která bude zahrnovat zhotovení projektu a provedení stavebních prací (rekonstrukce budovy a vytvoření jednotek). Dodavatelem bude v takovém případě třetí osoba – vybraná v zadávacím řízení (ev. výběrovém řízení v závislosti na celkové hodnotě veřejné zakázky). V této variantě se tedy smluvní strany – město Příbram a Investor – nevyhnou zadání veřejné zakázky na stavební práce.
- 5.2. Podle § 7 odst. 2 ZZVZ před zahájením zadávacího řízení uzavřou město Příbram s Investorem písemnou smlouvu, která upraví jejich vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením a stanoví způsob jednání vůči třetím osobám. Uzavření této písemné smlouvy přitom není podle § 2 odst. 1 ZZVZ považováno za veřejnou zakázku (odpadá tak problém výběru smluvní protistrany). Samotná smlouva o spolupráci není v ZZVZ ani jiném právním předpise výslovně upravena jako smluvní typ, půjde tedy o nepojmenovanou smlouvu ve smyslu § 1746 odst. 2 OZ, ve které lze upravit smluvní vztahy, resp. závazky města Příbram a Investora, uvedené v dopise, včetně vlastnického práva k jednotkám, v zásadě obdobným způsobem, jaký předpokládá smlouva o výstavbě.
- 5.3. Následný pronájem jednotek města Příbram Investorovi do dlouhodobého nájmu by byl uskutečněn až v době, kdy by jednotky už reálně existovaly, tedy po dokončení společně zadané veřejné zakázky na stavební práce – bylo by tedy možné využít výjimku na pronájem již existujících nemovitostí v § 29 odst. 1 písm. h) ZZVZ. Jedinou komplikací by pak již byla nutnost takový záměr města Příbram dopředu zveřejnit podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, přičemž ačkoliv by se mohlo jednat o adresný záměr, nešlo by zcela vyloučit riziko podání výhodnější nabídky třetí osobou (jiným zájemcem o nájem jednotek) – pouze umožnit Investorovi, aby v takovém případě mohl svou původní nabídku dorovnat, a následně vybrat jeho nabídku s tím, že je rovnocenná a proto město Příbram upřednostní tuto nabídku Investora.

Forma spolupráce se založením SPV

- 5.4. Zákonem č. 166/2023 Sb. byla do § 14 odst. 1 ZZVZ vložena věta, která z rozsahu veřejných zakázek na dodávky výslovně vyjmula pořízení cenných papírů nebo jiných investičních nástrojů, obchodního závodu, jeho samostatné organizační složky nebo **podílu v obchodní korporaci**. Účelem novely tohoto ustanovení bylo mmj. reagovat na rozhodnutí NSS⁶ (platná úprava činí obsoletní také dosavadní rozhodovací praxi ÚOHS⁷) v jehož důsledku byly na národní úrovni zpřísněny požadavky oproti implementované směrnicí.⁸ Nově tak platí, že akvizice obchodního podílu není zakázkou na dodávky a

⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu v případě Libereckého kraje (BUS LINE) ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 139/2020-125, č. 4102/2021 Sb. NSS - <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/656656>

⁷ rozhodnutí v případě Libereckého kraje (BUS LINE): <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15188.html> ; <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15512.html> ; <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15513.html>

⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 166/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, č. 166/2023 Dz, zvláštní část, k bodu 8 – k § 14 odst. 1 dostupná [zde](#).



z toho důvodu **vůbec nespadá pod rozsah ZZVZ**, protože ji nelze podřadit ani do kategorie veřejných zakázek na služby nebo na stavební práce. Za předchozí úpravy v případě zájmu obce vstoupit do již existující korporace předvídal ÚOHS i NSS prověření a případně i splnění podmínek pro aplikaci JŘBU – ÚOHS v obdobných případech zkoumal, zda nejde o obejítí ZZVZ. Nová úprava tento postup vylučuje.

- 5.5. U vzniklého SPV je možné, že naplní kumulativní podmínky §4 odst.1 písm. e) ZZVZ a korporace se tak **sama stane veřejným zadavatelem** ve vztahu k jiným dodavatelům nebo subdodavatelům. Tyto podmínky jsou:
1. Právnícká osoba byla založena za účelem **uspokojování potřeb veřejného zájmu**, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
 2. Jiný veřejný zadavatel ji **převážně** financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí víc než polovinu členů ve statutárním nebo kontrolním orgán
- 5.6. Ad 1) potřeba veřejný zájem – komentářová literatura sem řadí činnosti, nad nimiž si stát vyhradil kontrolu nebo nad jejichž poskytováním si chce/má zájem zachovat rozhodující vliv.⁹ Podmínka obchodní/průmyslové činnosti bude pravděpodobněji naplněna v případě intenzivnějšího naplnění znaků jako je zaměření na zisk, a podnikání na vlastní riziko. Kritérium podle Jurčíka může být také absence soutěže na trhu.¹⁰ V případě rekonstrukce budovy a výstavby jednotek určených k pronájmu za účasti soukromého investora bude nutné ošetřit podmínky týkající se například rozdělování zisku. Roli bude případně hrát také vymezení relevantního trhu.
- 5.7. Ad 2) převážně financuje, rozhodující vliv – „Převážně financuje“ zde znamená více než polovinu příjmů (včetně těch z obchodní činnosti).¹¹
- 5.8. Pokud bychom došli k závěru, že nově vzniklá korporace tyto znaky naplňuje, vznikaly by jí stejné povinnosti jako ostatním veřejným zadavatelům.

Toto právní stanovisko je důvěrného charakteru a je určeno výhradně pro potřeby klienta. S ohledem na uvedené nemůže být poskytnuto třetím osobám odlišným od klienta či zveřejněno bez předchozího souhlasu advokátní kanceláře.

⁹ Podešva, V., Sommer, L., Votrubec, J., Flaškár, M., Harnach, J., Měkota, J., Janoušek, M. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář. Praha: WK Č, 2016, str 23 dole

¹⁰ JURČÍK, Radek. § 2 [Zadavatel veřejné zakázky]. In: JURČÍK, Radek. Zákon o veřejných zakázkách. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 35.

¹¹ Podešva, V., Sommer, L., Votrubec, J., Flaškár, M., Harnach, J., Měkota, J., Janoušek, M. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář. Praha: WK Č, 2016, str 24 dole

