



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Kratochvíla, soudce Martina Bobáka a soudce Vladimíra Gabriela Navrátila ve věci

žalobkyně: **Zdravotnická záchranná služba Plzeňského kraje, příspěvková organizace, IČ 45333009**
sídlem Klatovská tř. 200i, Plzeň
zastoupená advokátem JUDr. Mojmírem Přívarou
sídlem Kovářská 4, Plzeň

proti

žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2024, č. j.: MMR-18069/2024-26,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2024, č. j.: MMR-18069/2024-26, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám JUDr. Mojmíra Přívary, advokáta.

Odůvodnění:

1. V tomto rozsudku soud rozhodl, že veřejný zadavatel zásadně může v zadávací dokumentaci veřejné zakázky jako kvalifikační kritérium po dodavatelích vyžadovat uzavření pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě. Tato možnost vyplývá z čl. 58 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

2. Žalobkyně získala dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu na dodávku 21 sanitních vozidel. Na tuto dodávku vypsal nadlimitní veřejnou zakázku.
3. Jako jedno z kvalifikačních kritérií v rámci ekonomické kvalifikace dodavatelů v čl. 5.5 zadávací dokumentace veřejné zakázky žalobkyně požadovala doložení dokladu o uzavření pojistné smlouvy, jejímž předmětem je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě v minimální výši pojistného krytí 20 mil. Kč.
4. Řídící orgán Integrovaného regionálního operačního programu opatřením ze dne 18. 10. 2023 rozhodl o nevyplacení části dotace ve výši 2 415 741,85 Kč. Shledal, že žalobkyně uplatnila kvalifikační kritérium doložení dokladu o uzavření pojistné smlouvy, které zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek neumožňuje. Nepostupovala tak v souladu se zásadou přiměřenosti v rozporu s čl. 6 odst. 1 tohoto zákona. Dále shledal, že žalobkyně porušila i § 41 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť v čl. 5.6 zadávací dokumentace stanovila požadavek na předložení jistoty, aniž by současně v zadávacích podmínkách určila zadávací lhůtu.
5. Řídící orgán v případě prvního pochybení stanovil finanční opravu ve výši 5 % z částky poskytnuté podpory na dotčenou zakázku. V případě druhého pochybení uložil finanční opravu ve výši 2 % z částky poskytnuté podpory na dotčenou zakázku. Šlo o samou spodní přípustnou hranici z toho důvodu, že nebylo identifikováno přímé ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, a tedy dopad identifikovaného pochybení na výběr nejvhodnější nabídky se nachází pouze v potenciální rovině. Zohlednil rovněž existenci relativně úzkého okruhu potenciálních dodavatelů a doložená čestná prohlášení potenciálních dodavatelů, na základě čehož lze předpokládat, že byla částečně zachována hospodářská soutěž. Upustit od finanční opravy však možno nebylo, neboť pochybení zadavatele není nezávažné či zcela zanedbatelné, respektive takové, které nemohlo mít ani potenciální vliv na výběr nejvhodnější nabídky. V souladu s pravidlem, že výše finančních oprav stanovených za jednotlivá porušení se nesčítají a výsledná finanční oprava je stanovena s ohledem na nejzávažnější porušení, byla výsledná výše opravy 5 % z částky poskytnuté podpory.
6. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím shledal námitky žalobkyně nedůvodné a rozhodnutí Řídícího orgánu o krácení dotace potvrdil.
7. Podle žalovaného zadávací podmínky veřejné zakázky musí být stanoveny v souladu se zásadou přiměřenosti, aby nevytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže. Smlouva o pojištění odpovědnosti se netýká vlastního předmětu plnění zakázky, ale kvalifikace

dodavatele. Takovou kvalifikační podmínku však zákon o zadávání veřejných zakázek nepřipouští. Byť tato možnost je připuštěna v čl. 58 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Směrnice), tak český zákonodárce využil možnosti užšího vymezení kritérií ekonomické kvalifikace. Podle § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek může zadavatel vyžadovat pouze doložení minimálního ročního obrátu. Pokud by žalobkyně nepožadovala předložení pojistné smlouvy již v nabídce, mohla obdržet více nabídek i od dodavatelů, kteří takovou pojistnou smlouvu neměli.

8. Žalovaný připustil, že požadavek žalobkyně na pojištění odpovědnosti dodavatele za škodu jako takový je legitimní a vcelku běžný. Tento požadavek však žalobkyně mohla uplatnit až jako podmínku pro uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem, nikoliv již jako podmínku předložení nabídky.
9. Žalovaný souhlasil s prvoinstančním rozhodnutím i v tom, že postup žalobkyně, kdy stanovila požadavek na předložení jistoty, aniž by současně v zadávacích podmínkách stanovila zadávací lhůtu, je v rozporu se zákonem. I tento postup mohl představovat překážku hospodářské soutěže, neboť mohl ovlivnit úvahy potenciálních dodavatelů podat nabídku. Žalobkyně totiž fakticky nutila dodavatele mající zájem o veřejnou zakázku přijmout riziko blokování značné částky (jistota byla ve výši 900 000 Kč) po předem neurčenou dobu. Není přitom rozhodné, že šlo ze strany žalobkyně o pouhé nedopatření. Skutečnost, že šlo o nedopatření, byla zohledněna při stanovení výše finanční opravy.

II.

Argumentace účastníků

10. Žalobkyně v žalobě vznesla následující žalobní body:
 - 1) Snížení dotace není dostatečně odůvodněno.
 - 2) Požadavek doložit uzavření pojistné smlouvy již v nabídkách je možný, neboť vyplývá z čl. 58 odst. 3 Směrnice a je přiměřený.
 - 3) K nestanovení zadávací lhůty v zadávacích podmínkách došlo nedopatřením. Nemělo reálný vliv na okruh dodavatelů ani výběr nabídky. Finanční oprava ve výši 2 % je nepřiměřená.
11. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Přitom zdůraznil závěry napadeného rozhodnutí, na kterých trvá.

III.

Posouzení žaloby soudem

12. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).

III.1 Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné

13. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud předně uvádí, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah

nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky.

14. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Na druhou stranu správní orgán se musí vypořádat s argumenty účastníka řízení, které jsou zásadní pro meritum věci. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 66/2009-46).
15. Městský soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v právě uvedeném smyslu neshledal. Rozhodnutí ministra je srozumitelně a logicky odůvodněno. Žalobkyně nspecifikuje, v čem by mělo být snížení dotace nedostatečně odůvodněno. Pokud žalobkyně s rozhodnutím nesouhlasí, nejde o otázku nepřezkoumatelnosti, ale případně jeho zákonnosti.

III.2 Veřejný zadavatel může vyžadovat jako kvalifikační kritérium pojištění odpovědnosti

16. Podle § 73 odst. 3 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek v nadlimitním režimu může zadavatel požadovat prokázání ekonomické kvalifikace podle § 78 tohoto zákona.
17. Podle § 78 zákona o zadávání veřejných zakázek zadavatel může požadovat, aby minimální roční obrat dodavatele nebo obrat dosažený dodavatelem s ohledem na předmět veřejné zakázky dosahoval zadavatelem určené minimální úrovně. Jiné podmínky prokazování ekonomické kvalifikace § 78 tohoto zákona nepřipouští.
18. Z právě uvedeného dle městského soudu vyplývá, že zadavatel skutečně dle zákona o zadávání veřejných zakázek nemůže po dodavatelích jako druh ekonomické kvalifikace požadovat existující pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě. O tom nakonec není mezi účastníky sporu, respektive žalobkyně to akceptuje. Žalobkyně nicméně namítá, že toto právo vyplývá přímo ze Směrnice a dovolává se její přímé aplikace.
19. Městský soud poznamenává, že v daném případě jde o vertikální vztah mezi žalobkyní a orgánem veřejné moci. Přímá aplikace směrnice je tedy v zásadě možná za splnění následujících podmínek: a) směrnice nebyla dostatečně implementována, b) uplynula implementační lhůta a c) ustanovení směrnice je dostatečně přesné a bezpodmínečné.
20. Podle čl. 90 odst. 1 Směrnice implementační lhůta uplynula dne 18. dubna 2016. Tato podmínka je tedy splněna.
21. Čl. 58 Směrnice upravuje kvalifikační kritéria pro výběr dodavatelů u veřejných zakázek vyhlašováných veřejnými zadavateli. Podle odstavce 3 „pokud jde o ekonomickou a finanční situaci, mohou veřejní zadavatelé stanovit požadavky k zajištění toho, aby hospodářské subjekty měly ekonomickou a finanční způsobilost nezbytnou k plnění veřejné zakázky. Za tímto účelem mohou veřejní zadavatelé zejména požadovat, aby hospodářské subjekty

dosahovaly určitého minimálního ročního obrátu, včetně určitého minimálního obrátu v oblasti, které se veřejná zakázka týká. Nadto mohou veřejní zadavatelé vyžadovat, aby hospodářské subjekty poskytly informace o svých ročních účetních závěrkách, z nichž bude patrný například poměr mezi aktivy a pasivy. Požadovat mohou také odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání.“

22. Podle městského soudu je poslední věta právě citovaného ustanovení přesná a bezpodmínečná. Jednoznačně z ní lze dovodit, že veřejní zadavatelé mohou v rámci ekonomické kvalifikace dodavatelů vyžadovat „odpovídající úroveň pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání“. Toto pojištění (v anglické verzi směrnice „*professional risk indemnity insurance*“, ve francouzské „*l'assurance des risques professionnels*“) je v českém prostředí nazýváno jako pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě. Pojišťuje se jím riziko způsobení škody jiným osobám činností pojištěného subjektu.
23. Z čl. 58 Směrnice nijak nevyplývá, že by si stát mohl při implementaci zcela volně vybírat, jaké podmínky prokazování ekonomické kvalifikace dodavatelů při zadávání veřejných zakázek ve svém právním řádu zadavatelům připustí. Čl. 58 Směrnice se týká přímo kvalifikačních kritérií pro výběr dodavatelů a stanoví, co mohou veřejní zadavatelé vyžadovat. Stanoví tedy možnosti přímo pro veřejné zadavatele.
24. Že čl. 58 Směrnice upravuje přímo oprávnění veřejných zadavatelů, vyplývá i z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 1. 8. 2022 ve věci *Roma Multiservizi SpA, Rekeep SpA proti Roma Capitale, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, č. C-332/20. Zde Soudní dvůr posuzoval, zda veřejný zadavatel (město Řím) byl oprávněn stanovit určité kvalifikační předpoklady pro veřejnou zakázku. Soudní dvůr přitom uvedl, že „z čl. 58 odst. 1 a 3 směrnice 2014/24 vyplývá, že veřejný zadavatel může použít kvalifikační kritéria pro výběr, jejichž cílem je zejména vyloučit ze zadávacího řízení zájemce nebo uchazeče, kteří neposkytují dostatečné záruky ekonomické a finanční způsobilosti k plnění dotčené veřejné zakázky, za předpokladu, že tato kritéria jsou zaprvé vhodná k zajištění toho, aby zájemce nebo uchazeč takovou způsobilost měl, a zadruhé, že souvisejí s předmětem veřejné zakázky a jsou vzhledem k předmětu veřejné zakázky přiměřená“ (bod 84). V daném případě Soudní dvůr dospěl k závěru, že veřejný zadavatel může vyloučit hospodářský subjekt z řízení v důsledku nesplnění specifického kvalifikačního kritéria (maximální účast veřejného zadavatele na kapitálu dodavatele).
25. Městský soud tedy dospěl k závěru, že pokud český zákon o zadávání veřejných zakázek veřejným zadavatelům neumožňuje v rámci ekonomické kvalifikace požadovat pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetími osobami, byla směrnice implementována nedostatečně. Jde totiž o jednu možnost pro veřejné zadavatele, kterou Směrnice explicitně připouští, a stát ji tak nemůže a priori zakázat.
26. Městský soud tedy shledal, že jsou splněny všechny podmínky pro přímou aplikaci čl. 58 odst. 3 Směrnice.
27. Napadené rozhodnutí je tedy nezákonné, pokud žalovaný, respektive poskytovatel dotace, krátil žalobkyni dotaci již z důvodu vyžadování po dodavatelích uzavřeného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetími osobami. Tato možnost pro žalobkyni vyplývá z čl. 58 odst. 3 Směrnice. Nemůže tedy jít *a priori* o postup v rozporu se zásadou přiměřenosti ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. K tomu by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by tento požadavek nesouvisel s předmětem veřejné zakázky, či byl vzhledem k předmětu veřejné zakázky nepřiměřený. Tomu tak zde však není, což

žalovaný sám uznává. Na s. 8 napadeného rozhodnutí uvádí, že požadavek žalobkyně na pojištění odpovědnosti dodavatele za škodu je vzhledem k účelu zakázky a činnosti žalobkyně legitimní a vcelku běžný. Měl pouze za to, že tento požadavek žalobkyně mohla uplatnit až jako podmínku pro uzavření smlouvy s vítězným dodavatelem. Jak však soud právě vyložil, to že tuto podmínku žalobkyně mohla uplatnit již jako kvalifikační podmínku předložení nabídky, vyplývá ze Směrnice.

28. Vzhledem k právě uvedenému se soud již nezabýval námitkami proti výši krácení dotace, neboť shledal, že k opravě z důvodů uvedených žalovaným nemělo vůbec dojít.

III.3 Absence zadávací lhůty

29. Podle § 41 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek stanovil-li zadavatel zadávací lhůtu, může v zadávací dokumentaci požadovat, aby účastník zadávacího řízení poskytl ve lhůtě pro podání nabídek jistotu.
30. Z právě uvedeného ustanovení je zřejmé, že jistotu může zadavatel požadovat, pouze pokud zároveň stanoví zadávací lhůtu. To nakonec žalobkyně nerozporuje. Uvádí pouze, že k nestanovení zadávací lhůty došlo pouze nedopatřením a nepředstavovalo překážku hospodářské soutěže. Městský soud však souhlasí se žalovaným, že toto nedopatření zadávací řízení ovlivnit mohlo.
31. Jak správně podotkl žalovaný, nestanovení zadávací lhůty mohlo odrazovat potenciální dodavatele podat nabídku. Žalobkyně totiž fakticky nutila dodavatele mající zájem o veřejnou zakázku přijmout riziko blokování značné částky (jistota byla ve výši 900 000 Kč) po předem neurčenou dobu.
32. Zároveň se žalovaným soud souhlasí i v tom, že z hlediska závěru o negativním ovlivnění hospodářské soutěže postačuje způsobilost pochybení soutěž ovlivnit. Nevyžaduje se prokázání skutečného negativního ovlivnění hospodářské soutěže (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2024, čj. 9 Afs 81/2024-45, bod 17 s dalšími odkazy). Žalovaný i správně zohlednil, že šlo o nadlimitní veřejnou zakázku. Zadávací řízení tak bylo zveřejňováno i v Úředním věstníku EU. Potenciální okruh možných dodavatelů byl tedy široký a nevyčerpává se dodavateli sídlícími v Česku. Není tak zcela rozhodné, že žalobkyní oslovení potenciální tuzemští dodavatelé potvrdili, že nestanovení zadávací lhůty nemělo vliv na jejich rozhodování o předložení nabídky.
33. Žalovaný, respektive Řídící orgán nicméně tyto okolnosti vzali v potaz při stanovování výše finanční opravy. Městský soud i zde souhlasí se žalovaným, že krácení ve výši 2 % není nepřiměřené. Žalobkyně porušila zákon o zadávání veřejných zakázek. Potenciál omezení hospodářské soutěže, tedy omezení počtu nabídek, žalovaný odůvodnil logickým a srozumitelným způsobem. Tato potencialita zároveň postačuje jako důvod krácení dotace. Z prvoinstančního rozhodnutí Řídícího výboru, se kterým se žalovaný ztotožnil, je jednoznačné, že u žalobkyně došlo k jinému porušení podle čl. 3, bodu 24 přílohy č. 5 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce, vydání 1.14 (Finanční opravy za nedodržení postupu, stanoveného v ZVZ a v MPZ). Za takové porušení pravidla stanovila výši finanční opravy v rozmezí 2 až 25 %.
34. Vzhledem ke všem okolnostem případu, na které žalovaný poukázal (viz bod 5 výše) a se kterými se městský soud ztotožňuje, se 2 % z poskytnuté podpory nejví jako nepřiměřené.
35. Tato žalobní námitka je tedy nedůvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
37. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem městského soudu (78 odst. 5 soudního řádu správního). Ten lze shrnout tak, že žalobkyně byla oprávněna v zadávacích podmínkách veřejné zakázky jako kvalifikační kritérium po dodavatelích vyžadovat uzavřené pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou třetí osobě.
38. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch. Městský soud jí proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 6 800 Kč za dva úkony právní služby: převzetí a přípravu zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a sepsání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, včetně režijního paušálu dle § 13 odst. 4. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně ve výši 1 428 Kč. Konečná výše náhrady nákladů je 11 228 Kč.

Poučení:

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

Praha 17. července 2024

Jan Kratochvíl
předseda senátu