



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Krajská zdravotní, a.s.**, se sídlem Sociální péče 3316/12a, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Janem Hrazdírou, advokátem se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2024, č. j. 10 A 23/2024-80,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jana Hrazdíry, advokáta se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, kterým Městský soud Praze (dále jen „městský soud“) zrušil celkem 4 rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 20. 12. 2023, č. j. MMR-85136/2023-26, a č. j. MMR-85118/2023-26, a ze dne 21. 12. 2023, č. j. MMR-85154/2023-26, a č. j. MMR-85156/2023-26, a věci vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[2] Žalobkyně zadávala v otevřeném zadávacím řízení veřejné zakázky na výstavbu nového pavilonu v Nemocnici Chomutov (*Nový pavilon Emergency, COS, vč. JIP a nadzemní spojovací koridor se stávajícím pavilonem D, Krajská zdravotní, a.s. – Nemocnice Chomutov, o.z. – stavební práce II.*) a v Nemocnici Děčín (*Nový pavilon Emergency včetně operačních sálů, centrální sterilizace a jednotek intenzivní péče, Krajská zdravotní, a.s. – Nemocnice Děčín, o.z. – stavební práce II.*). V souvislosti s realizací obou veřejných zakázek požádala žalobkyně o dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „IROP“), která jí byla 2 rozhodnutími žalovaného ze dne 16. 12. 2021, č. j. 98741/2021-55/1, a ze dne 15. 12. 2021, č. j. 98722/2021-55/1, přiznána – a to ve výši 150 000 000 Kč pro každou z veřejných zakázek.

[3] Stěžovatel, jako řídicí orgán IROP, při administrativním ověření žádostí o platbu č. 2 a 3 u obou dotací (samotné ověření provedlo Centrum pro regionální rozvoj České republiky, jakožto kontaktní místo pro administraci programu IROP) uplatnil finanční opravu ve výši 10 % nárokových částek dotace a vydal ze shodných důvodů opatření podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, spočívající v nevyplacení částek ve výši: 6 826 889,23 Kč (Nemocnice Děčín, žádost o platbu 2), 3 607 354,52 Kč (Nemocnice Děčín, žádost o platbu 3), 6 348 604,29 Kč (Nemocnice Chomutov, žádost o platbu 2) a konečně 5 268 521,55 Kč (Nemocnice Chomutov, žádost o platbu 3) – dále společně jako „opatření poskytovatele dotace“. Důvodem uplatněných opatření poskytovatele dotace bylo, že žalobkyně měla porušit zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“). Žalobkyně se porušení zmíněného zákona u obou veřejných zakázek totožným způsobem měla dopustit tímto:

a) Vedle stavebních prací poptávala také dodávky, montáž a instalaci lékařských technologií, konkrétně nábytku běžných místností i operačních sálů, zdravotnických přístrojů (např. zařízení pro překládání pacienta, světla operační a vyšetřovací, sterilizátory, dezinfektory, macerátory, pracovní linky, výlevky, myčky prokládací včetně zavážecích vozíků, drtiče hygienických nádob, koncové prvky medicínálních plynů) a vybavení operačních sálů IT technikou (např. zobrazovací monitory, pracovní stanice PC s monitorem). Tím měla žalobkyně v rozporu s § 36 odst. 1 a se zásadou zákazu diskriminace dle § 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek vymezit předmět plnění příliš široce a vytvořit tak bezdůvodné překážky hospodářské soutěže, neboť z účasti v zadávacích řízeních vyloučila potenciální dodavatele, kteří by byli schopni poskytnout pouze dodávku některé z uvedených skupin požadovaného plnění, avšak nikoliv všechny současně.

b) Při nastavení požadavků na prokázání kvalifikace v rozporu se zásadou přiměřenosti a zákazem diskriminace dle § 6 odst. 1 a ve spojení s § 36 odst. 1 a § 73 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek stanovila takové požadavky na prokázání splnění profesní způsobilosti, ekonomické kvalifikace a technické kvalifikace, které ve svém souhrnu a ve vzájemné kombinaci neodpovídaly složitosti a rozsahu veřejných zakázek, v důsledku čehož vytvořila bezdůvodné překážky hospodářské soutěže, neboť tento postup mohl mít vliv na počet obdržených nabídek a následně na výběr nejvhodnější nabídky.

[4] Stěžovatel shledal u obou porušení ad a) důvod pro uplatnění opravy ve výši 10 % části dotace ve vztahu k příslušné žádosti o platbu. Ohledně porušení ad b) rovněž v obou

pokračování

případech považoval za přiměřenou opravu ve výši 5 %. S ohledem na to, že podle obecných pravidel pro žadatele a příjemce se v případě vícečetných porušení výše oprav nescítá a její výsledná výše je určena podle nejzávažnějšího porušení, byla ve všech případech uplatněna oprava ve výši 10 %.

[5] Proti všem opatřením poskytovatele dotace uplatnila žalobkyně námitky, které ministr pro místní rozvoj shora uvedenými rozhodnutími ze dne 20. 12. 2023 a 21. 12. 2023 zamítl s tím, že setrval na závěrech v opatření poskytovatele dotace.

2. Rozhodnutí městského soudu

[6] Proti rozhodnutím ministra pro místní rozvoj podala žalobkyně obsahově totožné žaloby, v reakci na což městský soud spojil řízení o žalobách ke společnému projednání pod sp. zn. 10 A 23/2024. Následně městský soud shledal žaloby důvodnými a podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil všechna 4 napadená rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věci vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[7] Městský soud se nejprve zabýval otázkou vymezení předmětů obou veřejných zakázek a jejich možné dělitelnosti na části. Shrnul, že v zadávacím řízení musí zadavatel (žalobkyně) zohlednit nejen možné dopady rozdělení veřejné zakázky na hospodářskou soutěž, ale i praktické dopady tohoto postupu (např. koordinaci plnění jednotlivých dodavatelů, otázku odpovědnosti za vady dílčích plnění apod.). Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 337/2018-84, podle kterého „u plnění, u nichž je dána vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost, takový požadavek (dělení zakázky, pozn. soud) zpravidla nevystane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění.“

[8] Žalobkyně faktickou neoddělitelnost plnění veřejných zakázek již v námitkách proti opatřením poskytovatele dotace dokládala řadou fotografií a nákresů. Dále pak předložila expertní posouzení ze dne 21. 9. 2023 vypracované Českým vysokým učení technickým v Praze (dále jen „expertiza ČVUT“), ze kterého vyplynulo, že není standardní, aby investor poptával dodávky tohoto rozsahu samostatně (problematika ukotvení, vývody elektro silnoproud, slaboproud, přípojku TUV a SV, odpady, stlačený vzduch, medicínální plyny apod., která se podle výrobce liší, a to dokonce včetně ev. zatížení na jednotlivé konstrukce). K rozdělení v těchto případech naopak podle expertizy ČVUT dochází zcela výjimečně. Stěžovatel se s uvedenými důkazními návrhy vypořádal v zásadě pouze tím, že obsáhle citoval rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Krajského soudu v Brně a na několika místech v podstatě doslova zkopíroval skutková zjištění z odůvodnění opatření poskytovatele dotace bez toho, aby adresně reagoval na argumentaci žalobkyně. Mimo uvedené pouze velmi obecně vyjádřil nesouhlas s námitkovou argumentací žalobkyně a zatížil tak svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Zároveň městský soud poukázal na to, že stěžovatel v hrubých rysech sice zohlednil možné dopady postupu žalobkyně na hospodářskou soutěž, zcela však pominul aspekt faktické oddělitelnosti jednotlivých plnění v rámci veřejných zakázek a dopady případného rozdělení, přestože tím žalobkyně konkrétně argumentovala. I z tohoto důvodu tak považoval městský soud rozhodnutí ministra pro místní rozvoj za nepřezkoumatelná.

[9] Městský soud se dále zabýval přiměřeností kvalifikačních požadavků žalobkyně. Podle městského soudu spatřovaly správní orgány za nepřiměřené ty kvalifikační požadavky, které se vztahovaly k části plnění, která podle nich vůbec neměla být součástí veřejné zakázky; viz pochybení ad a) zejména ve vztahu k poptávaným lékařským technologiím. Jelikož odůvodnění tohoto pochybení shledal městský soud nepřezkoumatelným, musí tento osud sdílet i odůvodnění pochybení ad b). Ohledně tvrzené nepřiměřenosti kvalifikačních požadavků spočívající v jejich kombinaci potom městský soud uvedl, že žalobkyně namítala, že každý jeden její kvalifikační požadavek představuje nezbytné minimum pro realizaci veřejných zakázek v potřebné kvalitě a čase. Není proto třeba posuzovat přiměřenost jejich kumulace, jelikož nesplnění, byť jediného kvalifikačního kritéria, by včasnou a řádnou realizaci vylučovalo. S touto argumentací se však ministr pro místní rozvoj rovněž nevypořádal, ale pouze obecně popsal účel kvalifikačních kritérií a žalobkyni požadovanou kombinaci označil bez bližšího odůvodnění jako nepřiměřenou. I tento závěr ministra pro místní rozvoj tak městský soud shledal nepřezkoumatelným.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[10] Stěžovatel proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost, v níž navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení kvůli nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

[11] Stěžovatel považoval všechna rozhodnutí ministra pro místní rozvoj za přezkoumatelná. Měl za to, že v žalobou napadených rozhodnutích přesvědčivě zdůvodnil, proč souvislost dodávek přístrojů se stavebními pracemi není v daném případě dostatečným důvodem pro to, aby veřejné zakázky nebyly rozděleny. Argumenty žalobkyně podle stěžovatele nemohou obstát nad veřejným zájmem co nejširší hospodářské soutěže. Ministr pro místní rozvoj se zabýval všemi tvrzeními a argumenty žalobkyně, včetně expertizy ČVUT, přičemž relativní stručnost odůvodnění není na překážku. Žalobkyně nedoložila, že by předmětem dodávky nebyl žádný volně stojící nábytek, který by nepochybně bylo možné poptávat v samostatné veřejné zakázce, případně v oddělené části stávajících veřejných zakázek. I v případech, kdy žalobkyně prokázala souvislost stavebních prací a dodávek zdravotnického (a dalšího) vybavení, tato souvislost není dostatečným důvodem pro nerozdělení veřejných zakázek na části. Žalobkyní uváděné komplikace rozdělení (problémy s koordinací stavby, kompatibilita stavebních prostor a instalované techniky nebo odpovědnost za vady plnění pocházejících z různých částí veřejných zakázek) lze podle stěžovatele vhodným nastavením smluvních podmínek minimalizovat či zcela eliminovat. Přestože by toto řešení přineslo určité nevýhody, převážila by je právě hodnota širší hospodářské soutěže.

[12] Ohledně přiměřenosti kvalifikačních požadavků stěžovatel zdůraznil, že ministr pro místní rozvoj neshledal nepřiměřená jednotlivá kvalifikační kritéria, ale jejich vzájemnou kombinaci. Není tedy možné souhlasit s městským soudem, že v případě, že by žalobkyně zdůvodnila nezbytnost každého kvalifikačního kritéria, není nutné odůvodňovat jejich kumulaci, když právě tato kumulace byla důvodem pro uložení opatření podle rozpočtových pravidel. Stěžovateli nelze klást k tíži, že neuvedl konkrétní příklad

pokračování

nepřiměřenosti kvalifikačních požadavků. Z povahy věci totiž může být jeden každý požadavek žalobkyně přiměřený, přestože jejich vzájemná kombinace jako celek již zásadu přiměřenosti poruší. K tomu dle stěžovatele došlo v projednávané věci. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že v tomto ohledu řádně nevypořádal žalobní námitky, přičemž odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které lze námitky vypořádat i prezentací odlišného právního názoru bez adresné argumentace ke každé konkrétní námitce, což ministr učinil. Zároveň část kvalifikačních kritérií směřovala k té části předmětů obou veřejných zakázek, které neměly být jejich součástí [viz porušení ad a)]. S touto argumentací se ostatně ztotožnil i městský soud, nicméně s ohledem na to, že vymezení předmětů veřejných zakázek za nepřiměřeně široké nepovažoval (respektive odůvodnění ministra pro místní rozvoj měl za nedostatečné), argumentaci ministra nepřisvědčil.

[13] Žalobkyně uvedla, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a navrhla její zamítnutí. Stěžovatel v zásadě opakuje argumentaci ze správních rozhodnutí bez bližší reakce na rozsudek městského soudu. Žalobkyně v námitkách proti opatřením poskytovatele dotace vysvětlila, proč povaha veřejných zakázek neumožňovala jejich rozdělení, nicméně ministr pro místní rozvoj se tím prakticky nezabýval a omezil se na citaci judikatury a rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. To platí i pro otázku přiměřenosti kvalifikačních kritérií. Stěžovatel pomíjí, že žalobkyně poukázala na to, že každý jeden požadavek je požadavkem minimálním, tedy bez jeho naplnění nemůže být vybrán dodavatel způsobilý k realizaci veřejných zakázek v nezbytné kvalitě a čase. Z podstaty věci tak potřebu jejich kumulace není nutné odůvodňovat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí městský soud dle žalobkyně správně dovodil z toho, že z většiny odůvodnění není zřejmé, z jakých skutkových okolností ministr pro místní rozvoj vyšel, a v případě, kdy skutkové okolnosti uvedl, nereagoval na jejich zpochybnění žalobkyní.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná jeho pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Městský soud zrušil rozhodnutí ministra pro místní rozvoj z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť v nich v zásadě pouze zopakoval argumentaci uplatněnou v opatřeních poskytovatele dotace. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je s ohledem na specifickou povahu opatření poskytovatele dotace takový postup vůbec možný. Opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel není rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), což dovodil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 12. 2023, č. j. 9 Afs 203/2023-45, č. 4557/2024 Sb. NSS. Žadatel o dotaci (zde žalobkyně) proti opatření

poskytovatele dotace může uplatnit námitky, přičemž o jejich oprávněnosti rozhodne ten, kdo stojí v čele poskytovatele dotace a proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat (srov. § 14e odst. 2 a 3 rozpočtových pravidel). V uvedeném rozsudku NSS nicméně rovněž dovodil, že žadateli o dotaci musí být zachována možnost účinné obrany. Tato opatření tak musí „*minimálně obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel spatřuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, nedodržení účelu dotace nebo podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.*“ Aby tedy nebyl popřen smysl a účel námitek proti opatření poskytovatele dotace, je nutné jejich řádné vypořádání; nestačí pouze zopakovat argumentaci z opatření poskytovatele dotace. Musí se tudíž jednat o vypořádání přezkoumatelné, a zrušení rozhodnutí ministra pro místní rozvoj pro nepřezkoumatelnost je tak v obecné rovině možné.

[17] Co se týká oddělitelnosti předmětů veřejných zakázek (respektive jejich vymezení), Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace stěžovatele je do značné míry mimoběžná s odůvodněním rozsudku městského soudu. Z valné většiny totiž spočívá ve vysvětlování důvodů, pro které byla žalobkyně povinna veřejné zakázky rozdělit. Městský soud však rozhodnutí ministra pro místní rozvoj nezrušil kvůli věcné nesprávnosti jeho argumentace, ale jeho nedostatečné reakci na námitky žalobkyně, čímž svá rozhodnutí zatížil zmíněnou vadou nepřezkoumatelnosti. V rozsudku městský soud popsal podrobnou argumentaci žalobkyně, se kterou již před správními orgány odůvodňovala poptávání stavebních prací společně s dodávkou zdravotnické (a jiné) techniky v rámci jedné veřejné zakázky (komplikovaná koordinace stavby a dodávek, která je takto přenesena na vybraného dodavatele, vyřešená odpovědnost za vady jednotlivých dodávaných komponent nebo pevné spojení poptávaných přístrojů s hrubou stavbou samotnou). K doložení této argumentace předložila řadu fotografií jednotlivých přístrojů, včetně jejich instalace v jednotlivých fázích výstavby. Zároveň předložila expertizu ČVUT, ze které přímo vyplynulo, že k poptávání dodávek a stavebních prací obdobného charakteru, jako jsou předměty šetřených veřejných zakázek, dochází „*jen ve zcela výjimečných případech zpravidla nižších rozsahů a fin. objemů.*“

[18] Ministr pro místní rozvoj tuto argumentaci ve stručnosti vypořádal v podstatě jen tím, že argumenty žalobkyně nemohou převážit nad veřejným zájmem co nejširší hospodářské soutěže, přičemž z citovaného závěru expertizy ČVUT naopak dovodil, že jelikož bylo možné od sebe jednotlivá plnění oddělit, měla je žalobkyně poptávat samostatně. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku, č. j. 4 As 337/2018-84, výslovně uvedl, že „*[p]ožadavek na rozdělení veřejné zakázky na dílčí části zpravidla vyvstane u plnění, která jsou v obchodní praxi běžně dodávána samostatně, čímž bude otevřena možnost i pro nabídky těch dodavatelů, kteří nemohou dodat všechna plnění. Naopak u plnění, u nichž je dána vzájemná podmíněnost, provázanost či závislost, takový požadavek zpravidla nevystane, neboť by to nebylo účelné z důvodu zjevné nevhodnosti či potenciální nefunkčnosti plnění.*“ Ministr pro místní rozvoj se však s rozporem mezi argumentací žalobkyně, včetně expertizy ČVUT, a jeho vlastním právním názorem nijak nevypořádal; není zřejmé, z čeho dovozuje své přesvědčení o tom, že se v případě předmětu veřejných zakázek jedná o plnění běžně poptávaná (dodávaná) samostatně, když právě proti této oddělitelnosti žalobkyně přímo podrobně argumentovala.

[19] Ministrovi pro místní rozvoj nelze upřít, že v rámci odůvodnění napadených rozhodnutí provedl rešerši rozhodovací praxe a poměrně podrobným způsobem popsal

pokračování

obecná právní východiska problematiky dělení veřejných zakázek. Zcela však rezignoval na jejich uplatnění na případ žalobkyně a její konkrétní námitky, když se omezil na opakování závěrů z opatření poskytovatele dotace a konstatování, že argumentace žalobkyně nemůže převážit nad požadavkem co nejširší hospodářské soutěže. Úplně pominul žalobkyní vyzdvihovaný aspekt faktické nedělitelnosti jednotlivých plnění, který je však pro posouzení porušení zákona o zadávání veřejných zakázek zcela klíčový. Pouhé konstatování, že předměty veřejných zakázek bylo možné rozdělit na části bez toho, aby tento závěr byl dále odůvodněn, k vyvrácení podrobné argumentace žalobkyně nepostačuje. V případě opakování závěrů plynoucích z opatření poskytovatele dotace přitom městský soud stěžovatele upozornil, že ministr pro místní rozvoj ve svých rozhodnutích takřka doslova okopíroval části textu z těchto opatření, bez bližší reakce na námitky žalobkyně (to platí zejména pro část odůvodnění rozhodnutí ministra pro místní rozvoj, která se zabývá odpovědí na expertizu ČVUT). Jeho vlastní nadstavba spočívala v podstatě jen ve stručném shrnutí uvedeného přehledu teoretických východisek bez bližší aplikace na konkrétní případ žalobkyně a vyzdvihování hodnoty hospodářské soutěže jako hodnoty nejvyšší a nepřekročitelné. Toto shrnutí však naprosto neodpovídalo hloubce a propracovanosti námitkové argumentace žalobkyně, když ministr pro místní rozvoj na mnohastránkové konkrétně namítané skutečnosti reagoval pouze několika obecnými odstavci, navíc částečně přebranými z opatření poskytovatele dotace.

[20] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že lze jednání ministra pro místní rozvoj připodobnit k situaci, kdy NSS řešil problematiku takřka doslova okopírované žaloby do kasační stížnosti. V usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, zdejší soud dovodil, že „[k]asační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřípustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).“ Přestože se v šetřené věci nejedná o procesní podání účastníka řízení, ale o rozhodnutí ministra v postavení orgánu veřejné moci, lze citovaný závěr podpůrně aplikovat pro posouzení otázky přezkoumatelnosti jeho rozhodnutí. Pokud je totiž uvedený standard nutno požadovat po účastnících řízení před Nejvyšším správním soudem (v tom ostatně tkví účel povinného zastoupení právním profesionálem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.), tím spíše je nutné jej požadovat po správních orgánech, které jsou k výkonu veřejné moci vybaveny příslušným profesionálním aparátem.

[21] Pouhé zkopírování závěrů obsažených v opatřeních poskytovatele dotace bez většího vlastního vkladu stěžovatele proto *prima facie* nemůže naplnit kritéria přezkoumatelnosti rozhodnutí za situace, kdy se jedná odpověď na propracované námitky žalobkyně. Tímto způsobem by totiž byl zcela popřen jejich smysl jako účinná obrana žalobkyně proti opatření poskytovatele dotace, jak zdejší soud uvedl v bodě [16] odůvodnění tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud tudíž v této části souhlasí se závěrem městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ve smyslu vymezení předmětů veřejných zakázek a jejich dělitelnosti.

[22] Z hlediska argumentace stěžovatele v kasační stížnosti ohledně volně stojícího nábytku a nezbytné souvislosti vestavěného lékařského vybavení se samotnou stavbou pak lze pouze podotknout, že se jedná již o argumentaci věcnou, která nesouvisí s otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí. Jde tudíž o argumentaci předčasnou.

Polemika s konkrétními námitkami žalobkyně, či jejich akceptace, bude úkolem ministra pro místní rozvoj v jejich novém posouzení, jak jej k tomu zavázal městský soud a Nejvyšší správní soud se proto jejich důvodností ani zabývat nemohl.

[23] Obdobná situace pak panuje i v otázce přiměřenosti kvalifikačních požadavků, které NSS pro přehlednost ve stručnosti shrnuje. Žalobkyně pro ověření ekonomické kvalifikace dodavatelů požadovala celkový obrát za poslední tři účetní období ve výši 400 mil. Kč. Stran referenčních zakázek podle § 78 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zadávání veřejných zakázek požadovala v posledních 10 letech realizaci a) alespoň jedné zakázky spočívající v pracích při výstavbě nebo rekonstrukci budovy nemocnice nebo nemocnice s poliklinikou nebo budovy zdravotnického střediska, polikliniky či odborného zdravotnického zařízení nebo budovy střediska péče o matku a dítě v hodnotě alespoň 150 mil. Kč bez DPH, která zahrnovala výstavbu nebo rekonstrukci alespoň jednoho operačního sálu a současně dodávky a montáže přístrojového vybavení či zdravotnických prostředků v hodnotě alespoň 2 mil. Kč bez DPH, b) alespoň dvě zakázky, jejichž předmětem byla realizace stavebních prací v hodnotě alespoň 100 mil. Kč u každé takovéto zakázky. Dále pak žalobkyně požadovala realizační tým ve složení:

- hlavní stavbyvedoucí (zejm. VŠ vzdělání v oblasti stavebnictví nebo středoškolské vzdělání stavebního zaměření zakončené maturitou; doklad o autorizaci pro obor mosty a inženýrské konstrukce nebo pro obor pozemní stavby, popřípadě obdobnou kvalifikaci; kontinuální praxe 10 let; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při obdobné zakázce o hodnotě alespoň 100 mil. Kč),
- zástupce hlavního stavbyvedoucího (stejně požadavky, jako u hlavního stavbyvedoucího s výjimkou délky praxe 5 let),
- specialista na silnoproudé instalace (zejm. VŠ vzdělání v oblasti elektrotechniky nebo stavebnictví, doklad o autorizaci pro obor technika prostředí staveb, specializace elektrotechnická zařízení, popřípadě obdobná kvalifikace; kontinuální praxe 5 let v oblasti silnoproudé instalace; doložitelná praxe související s elektrorozvody; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při typově shodné zakázce),
- specialista dodávek a montáže přístrojového vybavení a zdravotnických prostředků (zejm. VŠ vzdělání, kontinuální praxe v této pozici alespoň 5 let; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při typově shodné zakázce) a
- koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zejm. kontinuální praxe v této pozici alespoň 5 let; osvědčení o vykonané zkoušce z odborné způsobilosti nebo periodické zkoušce; alespoň jedna zkušenost na obdobné pozici při typově shodné zakázce o hodnotě alespoň 100 mil. Kč).

[24] Jádrem argumentace ministra pro místní rozvoj je nepřiměřená kumulace kvalifikačních kritérií, která má ve svém důsledku způsobovat skrytou diskriminaci některých potenciálních dodavatelů. Zákaz diskriminace je jednou ze základních zásad zadávání veřejných zakázek (§ 6 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-81, č. 2203/2011 Sb. NSS, konstatoval že „[n]astavení technických kvalifikačních předpokladů, které nemají žádnou vazbu na předmět a rozsah požadované zakázky ve smyslu § 30 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ale znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku, lze považovat za skrytou formu nepřípustné diskriminace v zadávacích řízeních ve smyslu § 25 citovaného zákona.“ Přestože tento rozsudek řešil kvalifikační kritéria ve smyslu už zrušené právní

pokračování

úpravy, lze v něm obsažené závěry plně vztáhnout také k zákonu o zadávání veřejných zakázek, jelikož zásada zákazu diskriminace byla obdobně zakotvena i v citovaném rozsudkem řešené právní úpravě. Nepřiměřenost stanovených kvalifikačních kritérií však nelze předem a obecně stanovit, je nutno ji vždy vykládat se zřetelem ke konkrétnímu případu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 Afs 243/2019-33). V obecné rovině tak ministr pro místní rozvoj diskriminační účinek kumulace kvalifikačních kritérií konstatovat mohl, musel by však tento závěr dostatečným způsobem odůvodnit. To se podle městského soudu nestalo a Nejvyšší správní soud s ním i v tomto ohledu souhlasí.

[25] Obrana žalobkyně spočívala zejména v tvrzení, že každý jednotlivý požadavek představuje nezbytné minimum, bez něhož nelze předpokládat realizaci veřejných zakázek v přiměřené kvalitě a čase. Jelikož tedy jedno každé kritérium představuje *conditio sine qua non*, není nutné odůvodňovat jejich kumulaci. Zároveň ministr neoznačil konkrétní podmínky, které má za nepřiměřené (případně jejich určitou kombinaci). V rámci kasační stížnosti k tomu výslovně uvedl, že při konstatování nepřiměřenosti kvalifikačních podmínek jako celku nemusí být vůbec možné označit konkrétní důvod nepřiměřenosti, jelikož každá jednotlivá podmínka může z hlediska přiměřenosti obstát a nepřiměřená bude až jejich celková kombinace. Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí.

[26] Přestože situace, kdy každá kvalifikační podmínka samostatně ob stojí, ale ve vzájemné kombinaci již překážku hospodářské soutěže vytvoří, je zcela představitelná, nezbavuje to správní orgány povinnosti takovou nepřípustnou kumulaci odůvodnit. Tím spíše to platí v případě, že předmětem veřejných zakázek je plnění natolik komplexní, jako je výstavba pavilonu nemocnice včetně operačních sálů. Z povahy věci vyplývá, že se jedná o plnění rozsáhlé, vyžadující řadu vysoce specializovaných činností, které mohou vykonávat pouze osoby k tomu dostatečně odborně způsobilé. Tomu tedy nutně musí odpovídat i požadavky na jejich kvalifikaci. Totéž přitom platí nejen pro jednotlivé členy realizačního týmu, ale i pro vybraného dodavatele samotného. Lze přisvědčit tomu, že i v takovém případě je možné stanovit kvalifikační požadavky nepřiměřeně přísně, což by v důsledku mohlo vést k oprávněnosti uložených opatření poskytovatele dotace, takový závěr by však bylo nutné přesvědčivě odůvodnit právě v kontextu rozsahu a složitosti předmětů veřejných zakázek. Žalobkyně se nicméně z rozhodnutí ministra pro místní rozvoj dozvěděla pouze to, že jsou kvalifikační kritéria v souhrnu nepřiměřená bez toho, aby bylo jasné, v čem tato nepřiměřenost spočívá, což nelze akceptovat. Pro příklad lze použít situaci, kdy by podobným způsobem postupoval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při posuzování přiměřenosti kvalifikačních kritérií u probíhajícího zadávacího řízení. Snadno by se mohlo stát, že by takové zadávací řízení opakovaně rušil bez toho, aby zadavatel vůbec věděl, jakým způsobem má zadávací podmínky upravit tak, aby při přezkumu obstály, což by již tak dosti rigidní zadávání veřejných zakázek ještě zkomplikovalo a zjevně by se to míjelo s účelem řádného přezkumu orgánem veřejné moci.

[27] Žalobkyně přitom již v námitkách proti opatření poskytovatele dotace opakovaně uváděla, že kvalifikační kritéria stanovená v zadávací dokumentaci představují nezbytné minimum pro realizaci veřejných zakázek, a to jak v případě jednotlivých požadavků (zejména délky praxe v rámci výše uvedených zkušeností členů realizačního týmu), tak i kvalifikačních kritérií jako celku. Této argumentaci se však ministr pro místní rozvoj ve svých rozhodnutích nevěnoval vůbec a omezil se na konstatování obecných skutečností

vztahujících se k institutu kvalifikace jako takovému bez adresné reakce na konkrétní námitky žalobkyně. Ani v tomto ohledu tak nelze žalobami napadená rozhodnutí považovat za přezkoumatelná.

[28] Závěrem pak NSS dodává, že nesouhlasí se stěžovatelovým výkladem otázky nezbytnosti jednotlivých kvalifikačních předpokladů představeným v kasační stížnosti. Aniž by chtěl hodnotit, zda skutečně jeden každý kvalifikační požadavek opravdu představuje nutné minimum pro řádné plnění veřejné zakázky (to náleží ministrovi pro místní rozvoj v rámci správního řízení), samotná povaha nutné podmínky vylučuje, aby vzájemná kombinace takto podmíněných požadavků byla nepřiměřená. Pokud by totiž v takovém případě došlo k odstranění (či zmírnění) byť jediného kritéria, nemohl by výsledný celek požadovaným způsobem vůbec fungovat. Za těchto okolností by tak uváděná nepřiměřenost způsobená kumulací nutných podmínek vůbec nebyla možná. Na ministrovi tedy v dalším řízení bude právě i posouzení, zda skutečně všechny kvalifikační požadavky byly stanoveny jako minimální (slovy žalobkyně „nepodkročitelné“). Pokud by dospěl k závěru, že nikoliv, musí svůj závěr náležitě odůvodnit, a to zejména ve světle námitek stěžovatelky. V opačném případě jeho závěr o nepřiměřené kumulaci kvalifikačních kritérií nemůže obstát.

[29] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud připomíná, že ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že by správní orgán měl v případech, kdy je jeho rozhodnutí soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost (se závazným právním názorem důkladnějšího posouzení relevantních skutečností), uvážit, zda je opravdu namíste podání kasační stížnosti. Např. v usnesení ze dne 7. 9. 2023, č. j. 8 As 61/2022-29, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Takto formulovaný právní názor [správní orgány] totiž nezavazuje k tomu, aby o věci rozhodly odlišně. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 1 As 8/2007-49, je správní orgán povinen na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu konat, jinak se vystavuje nebezpečí žaloby na ochranu proti nečinnosti. To platí i v případě, že podá proti tomuto rozsudku kasační stížnost, neboť ta nemá ze zákona odkladný účinek. Principu rychlosti a hospodárnosti řízení tak spíše odpovídá postup, kdy správní orgán rozsudek krajského soudu (být je třeba i sporný) realizuje a možnost podání kasační stížnosti si rezervuje až pro případ neúspěchu při věcném přezkumu svého nového rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 9. 8. 2023, č. j. 3 As 325/2021-36, bod 11). Nejvyšší správní soud tím v žádném případě nevylučuje právo žalovaného správního orgánu podat kasační stížnost proti takovému rozhodnutí krajského soudu. V případech, kdy však je zjevné, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí není zjevně excesivní a chybný, a kdy lze polemizovat o tom, zda je správní rozhodnutí hraničně přezkoumatelné, a zároveň nehrozí například prekluze lhůty pro stanovení daně nebo jiný negativní důsledek zrušení správního rozhodnutí pro správní orgán, nejví se podání kasační stížnosti efektivní.*“ I v nyní posuzované věci měl stěžovatel zvážit, zda je podání kasační stížnosti efektivní, neboť městský soud dostatečně podrobně a srozumitelně vysvětlil, z jakého důvodu považuje jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelná bez toho, aby jej svým právním názorem zavázal ke konkrétním řešení projednávané věci.

5. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

pokračování

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí přísluší vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které jsou tvořeny částkou připadající na zastoupení advokátem Mgr. Janem Hrazdírou.

[32] Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024. Zástupce žalobkyně učinil ve věci jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka ve výši 3 400 Kč zvýšená o DPH ve výši 21 %, tj. dohromady 4 114 Kč. Stěžovatel je povinen tuto částku zaplatit k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Hrazdíry, advokáta se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. února 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu