



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **VYKRUT, zahradní služby, a.s.**, se sídlem Pavlovova 3048/40, Ostrava, zastoupeného Mgr. Martinem Horákem, advokátem se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **město Mnichovo Hradiště**, se sídlem Masarykovo náměstí 1, Mnichovo Hradiště, zastoupené Mgr. Jakubem Pártlem, LL.M., advokátem se sídlem Boudníkova 2538/13, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 24. 10. 2023, č. j. ÚOHS-41091/2023/161, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2025, č. j. 31 Af 54/2023 - 152,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podstatou projednávané věci je zodpovězení otázky, zda byla osoba zúčastněná na řízení (zadavatel) oprávněná stanovit ve veřejné zakázce *Poskytování služeb údržby zeleně*

pro město Mnichovo Hradiště II jako jednu z podmínek pro technickou kvalifikaci na pozici arboristy předložení komerčního arboristického certifikátu.

[2] Žalobce s uvedenou podmínkou nesouhlasil a poté, co u osoby zúčastněné na řízení neúspěšně uplatnil proti zadání veřejné zakázky námitky, obrátil se na žalovaného s návrhem na přezkoumání úkonů zadavatele podle § 249 a násl. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Návrh žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 8. 2023, č. j. ÚOHS-29590/2023/500, zamítl. Rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí následně předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 24. 10. 2023, č. j. ÚOHS-41091/2023/161 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rovněž zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Žalobce podal proti poslední jmenovanému rozhodnutí správní žalobu, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

[4] Připomněl, že předmětem veřejné zakázky je krom jiného péče o dřeviny, která zahrnuje i značně specifické postupy vyžadující množství odborných znalostí a praktických dovedností. Požadavek zadavatele veřejné zakázky, aby byla členem realizačního týmu jedna osoba kvalifikovaná pro tuto činnost, proto považoval za legitimní a přiměřený. Nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že procentuálně představuje péče o dřeviny marginální část zakázky, ale je třeba přihlédnout také k dalším faktorům, jako je právě specifčnost péče o dřeviny, či majetková hodnota ošetřovaných dřevin. V důsledku neodborné manipulace by totiž zadavateli mohla vzniknout významná a obtížně nahraditelná škoda.

[5] Krajský soud dále zdůraznil, že diskrece zadavatele při stanovení kvalifikačních předpokladů pro účely splnění zakázky je poměrně široká, avšak čím přísnější a podrobnější požadavky zadavatel zvolí, tím vyšší nároky jsou kladeny na jejich odůvodnění. Podle soudu přitom z ničeho nevyplývá, že by zadavatel mohl požadovat jen certifikáty či osvědčení, které jsou součástí českého vzdělávacího systému, či že by kvalifikace pro zadavatelem vymezenou a požadovanou pozici musela přesně odpovídat některé z profesních kvalifikací v národní soustavě povolání. V projednávané věci je dle soudu podstatné, zda je požadavek na předložení arboristického certifikátu z hlediska předmětu veřejné zakázky rozumný.

[6] Žalovaný provedl poměrně rozsáhlé dokazování, jehož smyslem bylo zjistit, zda situace v oboru odůvodňuje, aby zadavatel nad rámec středoškolského vzdělání požadoval předložení některého z arboristických certifikátů. V této souvislosti oslovil 16 dodavatelů zajišťujících podobné služby jako žalobce a 11 středních a vysokých škol se zaměřením zahradnického či lesnického směru. Dotazy položené těmito subjekty nepovažoval soud na rozdíl od žalobce za nikterak zavádějící. Z provedeného dokazování podle soudu vyplynulo, že požadavek na předložení certifikátů je odůvodněný a přiměřený. Naprostá většina oslovených dodavatelů i vzdělávacích institucí totiž středoškolské vzdělání nepovažuje za dostatečnou kvalifikaci pro výkon činnosti arboristy. Z odpovědí dotazovaných subjektů nadto vyplynulo, že osoba, která se prokáže některým z certifikátů, je vysoce odborně způsobilá k provádění prací při ošetřování dřevin. Uvedené závěry není způsobilé zvrátit ani ojedinělé stanovisko Mendelovy univerzity.

pokračování

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce, že zadavateli stačí předložení jakéhokoliv certifikátu, aniž by musel věcně souviset s předmětem plnění. Takový závěr ze zadávací dokumentace nevyplyvá. Současně nelze stanovenou podmínku vnímat ani jako příliš omezující, neboť z dokazování vyplynulo, že požadované arboristické certifikáty jsou běžně dostupné a jedná se o standardně vyžadovaný průkaz.

[8] Nadbytečnost požadavku na předložení arboristického certifikátu dle přesvědčení krajského soudu neprokazují ani čtyři žalobcem odkazovaná zadávací řízení. U tří z nich poukázal na odlišný předmět veřejných zakázek (jednalo se sice o údržbu veřejné zeleně, nikoliv však o řezy či kácení stromů). Pouze zakázka *Údržba dřevin na území městského obvodu Poruba 2023/2025* se týkala podobného plnění jako v nyní projednávané věci. Zadavatel v této zakázce sice nestanovil podmínku předložení arboristického certifikátu, požadoval však prokázání kvalifikace jiným způsobem. Za tímto účelem stanovil velmi podrobné podmínky. Postup osoby zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci proto soud nepovažoval za excesivní.

[9] Ve zbytku přezkoumávaného rozsudku se krajský soud zabýval otázkou zákonnosti postupu zadavatele, pokud se jedná o stanovení povinnosti zhotovitele zajistit svým zaměstnancům sociální zařízení a šatny v dojezdové vzdálenosti maximálně 10 minut od místa plnění, která však již není předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti.

III. Obsah kasační stížnosti

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasí se závěrem, že by zadavatel veřejné zakázky mohl požadavky na vzdělání zakotvit nezávisle na národní soustavě povolání, která definuje jednotlivá povolání a stanovuje pro ně požadavky na odbornou způsobilost. To platí i pro povolání *arborista* a *technik arborista*. Zadavatel nemůže požadovat předložení soukromoprávního certifikátu, má-li to za následek podstatné omezení okruhu potenciálních dodavatelů. Výklad prezentovaný krajským soudem by vedl k tomu, že by mohl zadavatel požadavky na kvalifikaci stanovit zcela svévolně a ovlivňovat tímto způsobem výsledek zadávacího řízení.

[11] Krajský soud dle mínění stěžovatele přehlíží smysl komerčních certifikátů, které je třeba vnímat jako určitou formu rekvalifikace. Předpokladem jejich získání není dosažení jakéhokoliv vzdělání v příslušném oboru (zahradnictví či lesnictví) a držitelé certifikátu nezískávají žádná další osvědčení z oblasti bezpečnosti práce či ochrany dřevin. Stěžovatel je přesvědčený, že požadavek na dosažené vzdělání a předložení arboristického certifikátu by měla osoba zúčastněná na řízení stanovit alternativně, nikoliv trvat na kumulativním splnění obou podmínek. Stanovené požadavky brání i uplatnění přeshraničních pracovních sil a jsou v rozporu s čl. 15 Listiny základních práv EU garantujícího právo svobodné volby povolání a právo pracovat.

[12] Stěžovatel dále uvádí, že jak krajský soud, tak před ním žalovaný nedostatečně zjistili skutkový stav a nesprávně posoudili, co je třeba rozumět pod pojmem *arborista* a pojmem

ošetření dřevin/stromů. Krajský soud se stejně jako žalovaný upnul k tomu, že arborista kácí a ořezává stromy, a to navíc ve výškách. Takový závěr však nelze na základě provedeného dokazování učinit. Za relevantní doklad pro práci ve výškách lze nadto považovat toliko potvrzení z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nikoliv zadavatelem požadované certifikáty.

[13] K závěru krajského soudu, že pro posouzení přiměřenosti stanovené podmínky nelze vycházet jen z popisu prací v příloze č. 7 zadávací dokumentace, stěžovatel uvádí, že rozporuje-li soud údaje uvedené v příloze, je zadávací dokumentace zjevně vnitřně rozporná, což představuje důvod pro její zrušení. Stěžovatel rovněž trvá na tom, že rozsah prací je pro hodnocení proporcionality sporné podmínky stěžejní. Argumentace krajského soudu hodnotou ošetřovaných dřevin pak nenalézá žádnou oporu ve spise.

[14] Stěžovatel namítá, že krajský soud (stejně jako žalovaný) rezignoval na posouzení přínosnosti jednotlivých požadovaných certifikátů ve vztahu ke konkrétnímu plnění vymezenému v zadávací dokumentaci. Poukaz na obsah odpovědí od oslovených subjektů považuje za nedostačující, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Stěžovatel je rovněž přesvědčený, že dotazy zaslané osloveným subjektům, jak je formuloval žalovaný, byly zavádějící (nepřesné a nekonkrétní). Odpovědi některých těchto subjektů nadto soud vyhodnotil účelově.

[15] Stěžovatel dále trvá na tom, že podmínka ve vztahu k předložení certifikátu je v zadávací dokumentaci vymezena natolik neurčitě, že postačuje předložení jakéhokoli certifikátu. *Ad absurdum* by si tak obdobná osvědčení mohl pro své techniky vydávat samotný stěžovatel. Za chybný považuje taktéž závěr soudu, že jím označené veřejné zakázky nemají totožný předmět plnění jako zakázka v nyní projednávané věci. Přesto žádná z nich kumulativně požadavek na dosažené vzdělání a současně předložení certifikátu nestanovuje. Je tedy zcela zjevné, že typově obdobné zakázky lze realizovat (a běžně tak činí i stěžovatel) bez příslušných certifikátů.

[16] Stěžovatel se s ohledem na všechny argumenty uvedené v kasační stížnosti domnívá, že požadavek na doložení certifikátu je rozporný s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 58 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „zadávací směrnice“). Proto požaduje, aby Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku stran souladnosti postupu zadavatele s citovaným ustanovením zadávací směrnice.

[17] Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

[18] Žalovaný považuje závěry krajského soudu za věcně správné a zákonné. Zdůrazňuje, že stěžovatel nepřináší žádnou zásadní novou argumentaci, ale pouze opakuje stále tytéž námitky jako ve správním řízení a následně v řízení o žalobě.

pokračování

[19] Předně má žalovaný za to, že v napadeném rozhodnutí spolehlivě vyvrátil konstrukci stěžovatele, že lze klást rovnítko mezi technickou kvalifikací ve smyslu § 79 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek a kvalifikací podle národní soustavy povolání. V zadání veřejné zakázky lze stanovit i takové podmínky, které jdou nad rámec kvalifikačních požadavků vyplývajících z jiných právních předpisů. Uvedený závěr nalézá oporu v provedeném šetření na relevantním trhu, z něhož vyplynulo, že školní vzdělávání příslušného směru nezajišťuje dostatečnou arboristickou odbornost, a současně potvrdilo, že požadované certifikáty jsou přínosné a běžně dostupné. Získání certifikátu nelze považovat za formu rekvalifikace, ale za způsob prohloubení dosavadních znalostí. Proto nelze akceptovat ani tezi stěžovatele, že zadavatel měl požadovat buď dosažené vzdělání, nebo komerční certifikát. Uvedené kvalifikační aspekty se totiž doplňují, nikoliv nahrazují. Zcela mimoběžný je argument, že stanovené kritérium má vliv na uplatnění zahraničních techniků, neboť zadavatel umožnil i předložení jiných certifikátů srovnatelných s těmi, které příkladmo vyjmenoval v zadávací dokumentaci.

[20] Žalovaný má tedy za to, že sporná zadávací podmínka je zcela v souladu s § 36 zákona o zadávání veřejných zakázek a nevytváří překážku hospodářské soutěže. V posuzované věci není pochyb o tom, že požadovaný arboristický certifikát má vazbu k předmětu plnění. Skutečnost, že péče o dřeviny tvoří procentuálně malou část zakázky, zohlednil zadavatel tím, že požadavek stanovil jen pro jednu osobu z realizačního týmu.

[21] Za nedůvodnou považuje žalovaný i argumentaci ohledně nedostatečného posouzení přínosnosti arboristických certifikátů pro konkrétní plnění. Vyjádření jednotlivých oslovených subjektů oprávněnost stanoveného požadavku potvrzují. Z obsahu zadávací dokumentace (včetně jejích příloh) jednoznačně vyplývá, že péče o dřeviny v sobě v posuzované věci zahrnuje i řezy u vysokých stromů, včetně práce ve výškách a za pomoci lezecké techniky. Žalovaný nikdy netvrdil, že certifikát může nahradit příslušná osvědčení z oblasti bezpečnosti práce. Tato skutečnost je však pro posuzovanou věc irelevantní, neboť je povinností dodavatele, aby zajistil, že splňuje všechny veřejnoprávní požadavky pro výkon práce vyplývající z jiných právních předpisů.

[22] Za zcela nepřípadný považuje žalovaný argument stěžovatele, že by bylo možné předložit jakýkoliv certifikát. Zadavatel sice umožnil doložení i jiných než výslovně uvedených certifikátů, to však nic nemění na tom, že se musí jednat o doklady, který jsou běžně dostupné a mají přímou vazbu na předmět plnění.

[23] Ve vztahu ke čtyřem jiným stěžovatelem odkazovaným veřejným zakázkám žalovaný poukazuje na odlišnost předmětu plnění, v případě veřejné zakázky *Údržba dřevin na území městského obvodu Poruba 2023/2025* pak na skutečnost, že ačkoliv zadavatel v dané věci vymezil požadavky odlišným způsobem, jednalo se o kumulaci několika velmi konkrétních podmínek. Je přitom na uvážení zadavatele, kterým kritériím dá přednost (tzn. zda upřednostňuje délku praxe, počet dosud realizovaných zakázek a jejich finanční hodnotu, anebo, jako je tomu v posuzované věci, předložení příslušných osvědčení či certifikátů).

[24] Návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU považuje žalovaný za neopodstatněný. Domnívá se, že v dané věci není výklad unijního práva sporný.

Pro úplnost dodává, že komerční certifikáty jsou k prokázání kvalifikace členů dodavatelského týmu v praxi vyžadovány zcela běžně (např. v oblasti informačních technologií), a to právě v situacích, kdy školský vzdělávací systém neposkytuje dostatečné zacílení na specifickou problematiku.

[25] Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[26] Osoba zúčastněná na řízení (zadavatel) se plně ztotožňuje se způsobem, jakým věc posoudil krajský soud. Za mylnou považuje domněnku stěžovatele, že požadavky na kvalifikaci obsažené v zadávacích podmínkách musí odpovídat rozsahu požadavků stanovených v národní soustavě povolání. Podmínka spočívající v nutnosti předložení certifikátů je zcela legitimní a běžně se vyskytující. Nejedná se přitom o doklady bez jakékoliv přidané hodnoty, jak tvrdí stěžovatel, ale o dokumenty, které mohou mít v konkrétním oboru vyšší váhu než samotné školní vzdělání. Nadto, jak vyplynulo z šetření provedeného žalovaným, příslušné certifikáty jsou na trhu běžně dostupné a stanovená podmínka zásadním způsobem neomezuje okruh potenciálních dodavatelů. O tom svědčí i skutečnost, že v dotčeném zadávacím řízení obdržela osoba zúčastněná na řízení pět nabídek.

[27] Podmínka spočívající v doložení arboristického certifikátu má své opodstatnění. Nejedná se o kritérium nezákonné, pouze takové, které nevyhovuje stěžovateli. V této souvislosti osoba zúčastněná na řízení dodává, že v předcházející zakázce (která byla posléze zrušena) vymezila požadavky na kvalifikaci totožným způsobem, aniž by proti nim stěžovatel jakkoliv brojil (dokonce podal nabídku, z níž vyplývalo, že požadovanými certifikáty disponuje, či minimálně toho času disponoval).

[28] K argumentaci stěžovatele srovnáním s dalšími čtyřmi jinými zakázkami osoba zúčastněná na řízení uvádí, že není podstatné, zda měly označené zakázky zcela totožný, podobný, či naopak naprosto odlišný předmět plnění. Odkaz na několik málo zakázek, u nichž zadavatel nestanovil podmínku na předložení arboristického certifikátu, nikterak neprokazuje, že se jedná o kritérium zbytečné či diskriminační. Zadavatelé mají při vymezení zadávacích podmínek značnou autonomii a je na jejich uvážení, jak požadavky na dodavatele vymezí. Optikou, kterou předkládá stěžovatel, by bylo možné zpochybnit v zásadě jakoukoliv zadávací podmínku. Existence jiných (i kdyby obdobných) zadávacích řízení, které daný požadavek nestanoví, totiž nevypovídá nic o tom, zda je takový požadavek přípustný či nikoliv.

[29] Osoba zúčastněná na řízení rovněž trvá na tom, že péče o stromy představuje důležitou (byť matematicky vyjádřeno pouze marginální) část zakázky. Pokud by vlivem neodborného zacházení došlo k poškození stromů, mohla by jí vzniknout velká škoda. Z šetření provedeného žalovaným jednoznačně vyplynulo, že vzdělání vymezené v národní soustavě povolání dostatečně nepokrývá obor arboristika. Požadavek na předložení komerčního certifikátu ve spojení s dosaženým vzděláním představuje záruku odbornosti v souvislosti s péčí o dřeviny.

pokračování

[30] Ani osoba zúčastněná na řízení (podobně jako žalovaný) nespatřuje žádný důvod, pro který by měl Nejvyšší správní soud položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Dle jejího mínění nemůže obstát teze stěžovatele, že osoba, která projde veřejnoprávním vzdělávacím systémem, má bez dalšího právo být považována za kvalifikačně rovnocennou s osobou, která si své vzdělání i nadále doplňuje. Současně se nejedná jako racionální, aby se nastolenými právními otázkami zabýval Soudní dvůr EU, jelikož je již vyřešil žalovaný a z provedeného šetření vyplývá, že předkládání komerčních certifikátů je v praxi naprosto běžné.

[31] Ze všech uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[33] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vytýkanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť se jedná o vadu, pro niž by byl zpravidla nucen rozsudek krajského soudu bez dalšího zrušit.

[34] Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69, č. 2065/2010 Sb. NSS). Bohatá rozhodovací praxe se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Afs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[35] V posuzované věci Nejvyšší správní soud žádné takové vady napadeného rozsudku neshledal. Z odůvodnění rozsudku je patrné, jak o věci soud smýšlel a proč nepovažoval žalobní argumentaci stěžovatele za opodstatněnou. Skutečnost, že odůvodnění napadeného rozsudku co do jeho šíře a obsahu nekoresponduje se subjektivní představou stěžovatele, jak měl krajský soud jeho námitky vypořádat, jej nečiní nepřezkoumatelným. Současně není povinností soudu podrobně reagovat na každé dílčí tvrzení obsažené v podání účastníka,

pakliže proti jeho argumentaci postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Kasační soud tak činí dílčí závěr, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[36] V nyní projednávání věci je předmětem řízení posouzení zákonnosti postupu osoby zúčastněné na řízení (zadavatele), která v zadání veřejné zakázky *Poskytování služeb údržby zeleně pro město Mnichovo Hradiště II* stanovila podmínku, aby péči o stromy prováděla odborně způsobilá osoba – arborista. V bodě 5.3 odst. b) zadání zakázky poté upřesnila, že požaduje, aby „účastník předložil osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci, a to alespoň jedné osoby na pozici kvalifikovaný arborista, který má alespoň 5 let praxe v oboru arboristika, a minimálně středoškolské vzdělání zahradnického nebo lesnického směru a který disponuje alespoň jedním z následujících certifikátů:

- ETW (European Tree Worker), nebo
- ČCA (Český certifikovaný arborista), nebo
- ISA Certified Arborist (certifikovaný arborista), nebo
- jiný obdobný arboristický certifikát či osvědčení.“

[37] Uvedená podmínka nenalézá dle mínění stěžovatele oporu v právních předpisech, je nepřiměřená a diskriminační.

[38] Než však Nejvyšší správní soud přikročí k vypořádání jednotlivých kasačních námitek, považuje za vhodné připomenout, že není jeho úkolem nahrazovat činnost správních orgánů, ale pouze posoudit, zda závěry krajského soudu obstojí ve světle stěžovatelem vznesených námitek, popřípadě zda rozsudek netrpí žádnou jinou vadou, k níž by byl nucen přihlížet z úřední povinnosti. Jakkoliv přitom stěžovatel kasační námitky formuloval tím způsobem, že se ohrazuje vůči postupu krajského soudu, nelze přehlédnout, že velmi obdobnou argumentaci již uplatnil jak v řízení o žalobě, tak předtím v průběhu správního řízení (a dokonce ještě dříve v rámci námitek proti zadávací dokumentaci). V zásadě totožnými otázkami se proto zabýval jak krajský soud, tak před ním žalovaný. Stěžovateli se tedy na jeho výhrady již opakovaně dostalo odpovědi a jakkoliv je jeho právem, aby na svém stanovisku trval, Nejvyšší správní soud nespatřuje jakýkoliv smysl v tom, aby opakoval již mnohokrát vyřčené a obsáhle reagoval na jeho jednotlivé výtky směřující proti obsahu zadávací dokumentace. Z tohoto důvodu v případě názorové shody s krajským soudem spíše odkáže na jeho argumentaci, aniž by se nezbytně pokoušel za každou cenu nalézt jiný (originální) způsob, jak vyjádřit totéž.

[39] Podle § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek musí „zadavatel při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti.“ Podle odstavce 2 téhož ustanovení platí, že „[v]e vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.“

[40] Podle § 36 odst. 1 téhož zákona „[z]adávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.“

[41] Podle § 37 odst. 1 téhož zákona „[p]odmínky účasti v zadávacím řízení může zadavatel stanovit jako

- a) podmínky kvalifikace,

pokračování

- b) *technické podmínky vymezující předmět veřejné zakázky včetně podmínek nakládání s právy k průmyslovému nebo duševnímu vlastnictví vzniklými v souvislosti s plněním smlouvy na veřejnou zakázku,*
- c) *obchodní nebo jiné smluvní podmínky vztahující se k předmětu veřejné zakázky, nebo*
- d) *zvláštní podmínky plnění veřejné zakázky, a to zejména v oblasti vlivu předmětu veřejné zakázky na životní prostředí, sociálních důsledků vyplývajících z předmětu veřejné zakázky, hospodářské oblasti nebo inovací.“*

[42] Podle § 79 odst. 1 téhož zákona zadavatel stanoví kritéria technické kvalifikace „za účelem prokázání lidských zdrojů, technických zdrojů nebo odborných schopností a zkušeností nezbytných pro plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě.“ Podle odst. 2 písm. d) citovaného ustanovení může zadavatel k prokázání kritérií technické kvalifikace požadovat „osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci vztahující se k požadovaným službám, a to jak ve vztahu k fyzickým osobám, které mohou služby poskytovat, tak ve vztahu k jejich vedoucím pracovníkům.“

[43] Z příslušných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek, jakož i z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že zadavatel je při zadávání veřejné zakázky povinen dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům musí postupovat v souladu se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2022, č. j. 6 As 242/2020 - 47, či ze dne 19. 5. 2023, č. j. 5 As 70/2021 - 73, a v nich citovaná judikatura). Zadavatel se musí zdržet stanovení takových zadávacích podmínek, které by omezily hospodářskou soutěž bezdůvodným zvýhodněním (konkurenční výhoda) nebo naopak znevýhodněním (překážka hospodářské soutěže) určitých dodavatelů, aniž by se důvodnost stanovení konkrétní zadávací podmínky opírala o legitimní potřebu zadavatele (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 295/2020 - 143, č. 4327/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 3. 2022, č. j. 8 As 203/2020 - 168).

[44] Každý zadavatel může v zadávací dokumentaci (např. právě formou definování technických podmínek či kvalifikačních požadavků) stanovit konkrétní parametry, bez jejichž splnění se dodavatel o veřejnou zakázku úspěšně ucházet nemůže. Musí však mít na zřeteli, že tímto postupem ovlivňuje okruh možných dodavatelů a při stanovení jednotlivých podmínek tedy musí dbát zásad vymezených v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zadavatelé nepochybně mají prostor pro legitimní ekonomickou úvahu, ve které požívají jisté míry diskrece, nemohou však svým postupem popřít základní pravidla a principy zadávání veřejných zakázek, kterými jsou zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Při zadávání veřejných zakázek je tedy nutno zajistit, aby veřejné rozpočty byly spotřebovávány řádně a efektivně, na základě seriózního hodnocení nabídek a bez jakéhokoli druhu zvýhodňování nebo protihodnoty finanční nebo politické. Konkurence nutí uchazeče o veřejnou zakázku, aby si počínali jako v každém jiném obchodněprávním vztahu, tj. nabídli kvalitní výkon za odpovídající cenu (viz kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 As 310/2022 - 32).

[45] Pokud se jedná o projednávanou věc, považuje soud předně za vhodné zdůraznit, že stěžovatel nerozporuje samotný požadavek spočívající v tom, aby péči o dřeviny prováděla specializovaná osoba – arborista. Vymezuje se však vůči tomu, že jako jednu

z podmínek, kterou je třeba kumulativně splnit (krom dosaženého středoškolského vzdělání a délky praxe) stanovila osoba zúčastněná na řízení nutnost předložení arboristického certifikátu.

[46] Stěžovatel uvedenou podmínku zpochybňuje z několika hledisek. Nejvyšší správní soud v první řadě nesouhlasí s tím, že by bylo možné klást rovnítko mezi pozicí *kvalifikovaný arborista*, jak ji vymezila osoba zúčastněná na řízení v zadávacích podmínkách, a povoláními *arborista* či *technik arborista*, jak jsou definována v národní soustavě povolání (viz www.nsp.cz), tj. databázi povolání spravované Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR. Uvedená databáze sice obsahuje definici jednotlivých pozic, včetně předpokladů pro výkon povolání, z žádného právního předpisu však nevyplývá, že by měla být pro zadavatele veřejných zakázek závazná a že by z ní byli povinni vycházet. K této otázce se podrobněji vyjádřil krajský soud v bodech 24 a 25 přezkoumávaného rozsudku, na nějž kasační soud v podrobnostech odkazuje, neboť se s jeho hodnocením plně ztotožňuje.

[47] Vytýká-li přitom stěžovatel krajskému soudu, že jím prezentovaný výklad by vedl k bezbřehé volnosti zadavatelů veřejných zakázek a otevřel by jim cestu k ovlivňování hospodářské soutěže, jedná se o námitku, která pramení z nepochopení (ne-li přímo záměrné dezinterpretace) argumentace krajského soudu. Jmenovaný soud totiž nikdy netvrdil, že by měl zadavatel při stanovení podmínek technické kvalifikace absolutní volnost, ale poukázal na nutnost hodnotit, zda je konkrétní požadavek odůvodněný a rozumný s ohledem na předmět zakázky a současně, zda není zakotvení takového požadavku rozporné se zásadami zadávání veřejných zakázek (především § 6 zákona). Touto optikou pak spornou podmínku (v rozsahu stěžovatelem uplatněných námitek) hodnotil a dospěl k závěru, že ji nelze považovat za nepřiměřenou ani diskriminační, s čímž Nejvyšší správní soud zcela souhlasí.

[48] Pro posouzení věci jsou stěžejní podklady shromážděné v průběhu správního řízení žalovaným, který provedl za účelem ověření přiměřenosti a oprávněnosti stanovené podmínky šetření na relevantním trhu a oslovil 16 dodavatelů zajišťujících podobné služby jako žalobce a 11 středních a vysokých škol se zaměřením zahradnického či lesnického směru. Položil jim otázky týkající se přínosnosti a dostupnosti arboristických certifikátů a v případě dotazovaných škol dále také ohledně kvalifikovanosti absolventů příslušných oborů k výkonu povolání arboristy v rozsahu činností vymezených osobou zúčastněnou na řízení v zadávací dokumentaci. Z odpovědí jednotlivých subjektů jednoznačně vyplynulo zejména tolik, že arboristické certifikáty jsou běžně dostupné a požadavek na jejich předložení nepředstavuje zásadní překážku pro účast na veřejné zakázce. Současně bylo postaveno najisto, že arboristika není samostatným oborem české vzdělávací soustavy a že znalosti z této oblasti jsou v rámci jednotlivých studijních programů zahrnuty pouze okrajově, a to takřka výhradně v teoretické rovině. Téměř všechny dotázané střední a vysoké školy uvedly, že jejich absolventi nejsou dostatečně kvalifikováni pro výkon činnosti arboristy a je vhodné, aby si v tomto směru doplnili další vzdělání. V této souvislosti poukázaly i na přínosnost příslušných komerčních certifikátů. Jak většina potenciálních dodavatelů, tak oslovených škol potvrdilo, že osoba, která se prokáže některým z arboristických certifikátů, je osobou vysoce kvalifikovanou pro péči o dřeviny a jejich údržbu. Poukazuje-li stěžovatel na vyjádření Mendelovy univerzity, která přínosnost arboristických certifikátů zpochybnila a označila vzdělávání na vysokých a středních

pokračování

školách za dostačující, Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že se jedná o stanovisko ojedinělé, které není způsobilé zvrátit zjištění učiněná na základě odpovědí zbylých subjektů. V podrobnostech soud odkazuje na body 27-29 přezkoumávaného rozsudku, v nichž se krajský soud zabýval vyhodnocením odpovědí všech dotázaných škol a dodavatelů. Jeho hodnocení přitom považuje kasační soud za logické, přesvědčivé a objektivní.

[49] Pro úplnost v této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvodnou ani výtku stěžovatele ve vztahu k formulaci otázek položených jednotlivým osloveným subjektům. Uvedené otázky soud nepovažuje za jakkoliv návodné či zavádějící. Je naopak přesvědčen, že tak, jak byly položeny, skýtaly dostatečný prostor pro to, aby mohly oslovené subjekty dostatečně volně vyjádřit své stanovisko k přínosnosti a dostupnosti certifikátů (ať již kladné či záporné) a k obsahu a rozsahu materie vyučované na jednotlivých středních a vysokých školách. Současně však žalovaný jednotlivé dotazy dostatečně vztáhl i ke konkrétnímu vymezení náplně práce arboristy pro účely posuzované veřejné zakázky. Oslovené subjekty tak měly možnost vyjádřit se k uvedené problematice jak obecně, tak ve vztahu k činnosti, jejichž výkon označila v zadávací dokumentaci osoba zúčastněná nařízení. Není proto pravdou, že by se krajský soud, potažmo žalovaný nedostatečně zabývali přínosností certifikátů ve vztahu k plnění vymezenému v zadávací dokumentaci. Právě s přihlédnutím k rozsahu veřejné zakázky mnohé z oslovených subjektů uvedly, že středoškolské vzdělání samo o sobě dostatečnou kvalifikaci k uvedeným činnostem neposkytuje, a potvrdily přínosnost komerčních certifikátů. Kladné stanovisko k požadavku na předložení komerčních certifikátů prezentovali i dotázaní potenciální zhotovitelé, tzn. subjekty v obdobné pozici jako stěžovatel, který tak zůstává se svým názorem o zbytnosti těchto certifikátů poněkud osamocen.

[50] Za nedůvodné považuje Nejvyšší správní soud i další námitky stěžovatele, který si dílem protiřečí, neboť na jednu stranu tvrdí, že požadavek na předložení certifikátu představuje zásadní překážku pro hospodářskou soutěž, na stranu druhou však uvádí, že vymezené podmínce by bylo možné dostat předložením jakéhokoliv certifikátu (i bez vztahu k předmětu plnění, či vydaného jakýmkoliv subjektem). Ani jedna z těchto tezí není pravdivá. K tvrzenému omezení hospodářské soutěže se již soud do značné míry vyjádřil výše, neboť provedené šetření mezi potenciálními dodavateli potvrdilo, že arboristické certifikáty jsou standardně dostupné a žádný z oslovených subjektů neshledal stanovený požadavek obtížně splnitelným. Pokud se jedná o argument ohledně možnosti předložit jakýkoliv certifikát, Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti uvádí, že zadání veřejné zakázky zcela očividně směřuje k tomu, aby se jednalo o certifikát arboristický, který je nadto obsahově srovnatelný s certifikáty přímo vyjmenovanými v bodě 5.3 odst. b) zadání zakázky (v podrobnostech viz body 31-32 rozsudku krajského soudu). Výhradu stran porušení čl. 15 Listiny základních práv EU považuje kasační soud za veskrze neopodstatněnou, neboť osoba zúčastněná na řízení stanovila i možnost předložit „jiný obdobný arboristický certifikát či osvědčení“, tedy nepochybně i certifikát vydaný v zahraničí, čímž je umožněno i zapojení přeshraničních pracovních sil.

[51] Obdobně stěžovatel opakovaně poukazuje na spornou hodnotu arboristických certifikátů s tím, že nic nevypovídá o schopnostech jejich držitelů, to mu však nebrání v tom, aby současně dovozoval, že osoba zúčastněná na řízení měla stanovit doložení

certifikátu jako alternativu dosaženého středoškolského vzdělání zahradnického nebo lesnického směru, což tedy naopak svědčí o tom, že dle jeho mínění arboristický certifikát sám o sobě dostačuje k prokázání požadované kvalifikace k péči o dřeviny. Jak již ovšem Nejvyšší správní soud uvedl výše, z šetření provedeného na relevantním trhu vyplynulo, že arboristický certifikát představuje vhodnou nástavbu pro studium na středního škole zahradnického či lesnického zaměření, protože se kumulativní stanovení obou požadavků jeví jako vhodné, či jej minimálně nelze považovat za svévolné.

[52] Kasační soud se dále neztotožňuje ani s tvrzením stěžovatele, že krajský soud nedostatečně vyložil, v čem spočívá činnost arboristy. V napadeném rozsudku nikterak netvrdil, že by se mělo jednat toliko o práci ve výškách či kácení dřevin, ale naopak poukázal na širokou škálu činností, které v sobě péče o dřeviny zahrnuje.

[53] Stěžovatel dále setrvale poukazuje na skutečnost, že specializovaná péče o dřeviny představuje pouze marginální část zakázky. I k této otázce se však již krajský soud vyjádřil dostatečně (viz zejména bod 17 přezkoumávaného rozsudku). Poukázal jednak na skutečnost, že požadavek na předložení certifikátu se týká toliko jednoho člena z celého realizačního týmu a současně odmítl, že by bylo možné vycházet výhradně z procentuálního vyjádření rozsahu prací ve vztahu k celé zakázce, ale je třeba zohlednit také složitost jednotlivých činností a hodnotu ošetřovaných dřevin. S těmito závěry Nejvyšší správní soud souhlasí. Zcela lichá je námitka stěžovatele, že nelze-li vycházet z přílohy č. 7 zakázky, je zadávací dokumentace vnitřně rozporná. Je totiž zjevné, že krajský soud v rámci své argumentace pouze poukázal na nutnost posuzování celé zakázky komplexně (tzn. že nelze vycházet jen z uvedené přílohy, ale i z dalších částí zadávací dokumentace). Rovněž je třeba odmítnout, že teze o značné hodnotě ošetřovaných dřevin a možnosti vzniku vysoké škody nenalézá oporu ve správním spise. Pomine-li soud, že se jedná o skutečnost, kterou lze považovat za notorietu (je známé, že vzrostlé stromy mají vysokou hodnotu a v případě jejich poškození či dokonce zničení je nelze jednoduše nahradit), jedná se o argumentaci, kterou předestřela osoba zúčastněná na řízení již v rozhodnutí o námitkách proti zadání veřejné zakázky.

[54] Jedná-li se o srovnání se čtyřmi stěžovatelem označenými zadávacími řízeními, kasační soud je přesvědčen, že krajský soud se touto otázkou zabýval dostatečně a důkladně vysvětlil, v čem spočívají odlišnosti oproti vymezení předmětu zakázky v nyní projednávané věci. Pokud se jedná o zakázku *Údržba dřevin na území městského obvodu Poruba 2023/2025*, krajský soud uznal, že se v ní jednalo o výkon podobných činností jako v právě souzené věci, akcentoval však zakotvení jiných poměrně přísných podmínek. Nejvyšší správní soud s jeho argumentací souhlasí, protože odkazuje na příslušnou část odůvodnění přezkoumávaného rozsudku (viz body 33-37). Podrobná polemika, kterou stěžovatel k této otázce předestřel v kasační stížnosti, se přitom míjí s podstatou věci. I kdyby totiž prokázal, že všechny čtyři veřejné zakázky měly velmi podobný předmět plnění jako zakázka *Poskytování služeb údržby zeleně pro město Mnichovo Hradiště II*, neznamená to ještě samo o sobě, že si osoba zúčastněná na řízení počínala v nynější věci protiprávně. Kasační soud opětovně připomíná, že zadavatel má při stanovení podmínek technické kvalifikace volnost do té míry, do jaké jsou jím stanovené požadavky rozumné, odůvodněné s ohledem na předmět zakázky a nedostávají se do střetu se zásadami zadávání veřejných zakázek (tzn. nejsou nepřiměřené, diskriminační, neposkytují zakázanou konkurenční výhodu některým

pokračování

dodavatelům apod.). Z provedeného dokazování přitom jednoznačně vyplynulo, že o takovou situaci se v posuzované věci nejedná a požadavek na předložení arboristického certifikátu není nikterak přemrštěný. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že jiní dodavatelé v rámci (ať již více či méně) podobných zakázek zvolili jiný způsob vymezení požadavků na odbornost členů realizačního týmu.

[55] Konečně se Nejvyšší správní soud ve stručnosti vyjádří i k návrhu stěžovatele na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Jakkoliv stěžovatel odkázal na čl. 58 zadávací směrnice a kuse konstatoval, že osoba zúčastněná na řízení postupovala dle jeho názoru v rozporu s tímto ustanovením, svoji tezi nepodepřel žádnou relevantní argumentací. Nejvyšší správní soud neshledal, že by v posuzované věci vznikla jakákoliv nejasnost ohledně výkladu unijního práva, proto Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku nepoložil.

VII. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[57] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[58] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. Žádná z těchto zákonem předvídaných situací v nyní projednávané věci nenastala, proto soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. srpna 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

